



DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA, ESPAÑA

# Diplomacia pública europea

CUADERNOS  
41





# DIPLOMACIA PÚBLICA EUROPEA



ESCUELA DIPLOMÁTICA

# DIPLOMACIA PÚBLICA EUROPEA

FRANCISCO JAVIER HERNÁNDEZ ALONSO



ESCUELA DIPLOMÁTICA  
ESPAÑA

MADRID 2010

NIPO: 501-10-027-0

ISSN: 0464-3755

Depósito legal: M-11.517-1961

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	9
PRÓLOGO .....	13
CONCEPCIONES TEÓRICAS .....	17
1. El estudio de las ‘nuevas Relaciones Internacionales’ .....	21
1.1. <i>Visión sistémica del complejo relacional internacional.</i> .....	22
1.2. <i>Factores causantes de una nueva realidad mundial.</i> .....	24
2. El papel de Europa en el escenario internacional. La nueva concepción del poder .....	27
2.1. <i>Nuevo orden, nuevo poder</i> .....	28
2.2. <i>El poder blando</i> .....	33
2.3. <i>La transformación de la diplomacia.</i> .....	34
2.4. <i>Europa y el soft power</i> .....	36
3. La comunicación, base para la estabilidad del sistema .....	39
3.1. <i>Diplomacia y comunicación</i> .....	40
3.2. <i>Características del proceso de comunicación</i> .....	42
3.3. <i>La diplomacia asimétrica</i> .....	43
4. La diplomacia pública, herencia de Estados Unidos. ....	45
4.1. <i>El origen del fenómeno</i> .....	46
4.2. <i>Nueva visión post 11-S.</i> .....	50
4.3. <i>La diplomacia pública hoy</i> .....	51
5. El entramado institucional europeo en el siglo XXI. ....	53
5.1. <i>Tipología de las organizaciones internacionales</i> .....	54

5.2. <i>¿Es posible desarrollar una diplomacia pública propia en las organizaciones internacionales?</i> . . . . .	55
5.3. <i>Las grandes entidades que operan en Europa</i> . . . . .	56
LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES EUROPEAS . . . . .	59
6. La emergente diplomacia pública de la Unión Europea . . . . .	63
6.1. <i>El motor institucional de la Unión Europea</i> . . . . .	64
6.2. <i>El despertar de una verdadera diplomacia pública</i> . . . . .	67
6.3. <i>La política exterior de la Unión</i> . . . . .	70
6.4. <i>La Unión Europea en el sistema internacional</i> . . . . .	73
6.5. <i>La diplomacia pública de la Unión Europea en la primera década del siglo XXI</i> . . . . .	76
7. Estrategias comunicativas desde Estrasburgo . . . . .	87
7.1. <i>Principales instituciones del Consejo de Europa</i> . . . . .	88
7.2. <i>Instituciones orientadas a la opinión pública internacional</i> . . . . .	89
7.3. <i>La Dirección de Comunicación. Herramienta de diplomacia pública del Consejo de Europa</i> . . . . .	92
7.4. <i>Hoja de ruta para el cumplimiento de la estrategia de comunicación del Consejo de Europa</i> . . . . .	93
8. La diplomacia pública institucionalizada de la OTAN . . . . .	111
8.1. <i>Entender y comunicar la OTAN</i> . . . . .	113
8.2. <i>La estructura de diplomacia pública de la OTAN</i> . . . . .	114
8.3. <i>Los objetivos de la diplomacia pública de la OTAN</i> . . . . .	118
EL COMIENZO DE UNA NUEVA ETAPA . . . . .	121
9. Una propuesta de futuro . . . . .	125
BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS . . . . .	131
10. Bibliografía . . . . .	135
11. Anexos . . . . .	141
11.1. <i>Discurso de los 14 puntos de Wilson</i> . . . . .	141
11.2. <i>Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas</i> . . . . .	143
11.3. <i>Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea</i> . . . . .	146
11.4. <i>Estatuto del Consejo de Europa</i> . . . . .	149
11.5. <i>Tratado del Atlántico Norte</i> . . . . .	152
12. Agradecimientos . . . . .	155

## INTRODUCCIÓN

**Emilio Lamo de Espinosa**

*Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid*

Comencé a interesarme por el tema de la imagen de España y de los países en 1992, cuando fui llamado por el Comisario del Pabellón Español en la EXPO de Sevilla para que me encargara de sus actividades culturales. Buena parte estaban ya decididas, pero sugerí añadir otras dos no contempladas.

Una fue el Congreso de Lengua Española que, efectivamente, sirvió como marco de clausura de la EXPO. Fue el número cero de una serie que continuó en Zacatecas, Valladolid, Rosario y otros sitios. Se trataba, nada menos, que de articular la *hispanofonía*, al modo como Francia, por ejemplo, ha articulado la francofonía. Y allí descubrimos, por vez primera, que el español, el castellano, era (y es) probablemente el principal activo de este país.

La segunda sugerencia fue iniciar una investigación: *La mirada del otro. La imagen de España en el extranjero*, una frase que hizo fortuna posteriormente. Personalidades como Raymond Carr, Shlomo Ben Ami, Paul Preston, José Varela Ortega, Juan Pablo Fusi y otros nos ayudaron. Éramos muy conscientes, ya entonces (hace más de 15 años) de la importancia de la imagen y del desfase existente entre esa imagen y la realidad social española. Ése fue, de hecho, el objetivo de la EXPO o de las olimpiadas de Barcelona. Desde entonces no he dejado de trabajar en el tema.

Pronto descubrimos que ese interés era compartido por otras muchas personas e instituciones. Desde luego, las Administraciones Públicas, los responsables de comercio de la Administración central o periférica, embajadores, el Instituto Cervantes, por supuesto el ICEX. También, para mi sorpresa, descubrí que los empresarios habían caído en la cuenta. Y los técnicos en comunicación, marketing y publicidad. En definitiva, todos aquellos que trabajan con imágenes, con percepciones. Y muchos de ellos sabían del tema tanto o más que nosotros.

Pues creo que a lo largo de estos últimos años la cuestión de la imagen de los países y de España ha adquirido una relevancia y visibilidad que no tenía antes. Era importante. Hoy lo es mucho más. Y esto es por cuatro razones que paso a exponer.

*Primera:* porque vivimos en una sociedad de la imagen, donde la virtual es la real. Uno de los clásicos de la sociología, W. I. Thomas, aseguraba que “si los hombres definen las situaciones como reales, éstas son reales en sus consecuencias, y ello aunque la definición de la situación sea un disparate”. Una frase que debería figurar en el pórtico de las facultades de Sociología. Es decir, lo importante a efectos sociales no es lo que son las cosas, sino cómo son percibidas. Ya no es verdad que el buen paño se venda en el arca. Lo que se vende hoy es imagen, marca, intangible, lo que es tanto como decir sueño, ilusión, deseo. España, como todo ya, es lo que es y, además, cómo es percibida. Lo que el viejo empirista irlandés Berkeley afirmó en el Renacimiento, *esse est percipi* (ser es ser percibido), es hoy más cierto que nunca. Vivimos en una sociedad idealista, en sentido metafísico, sólo que las ideas las crea la publicidad y la comunicación. No somos lo que somos sino cómo somos percibidos, y desde los individuos a las empresas y los países, la imagen nos hace ser lo que somos. La conclusión es evidente: no podemos no gestionar la presentación y la imagen que damos de nosotros, porque incluso el no gestionarla es una manera de gestionarla, aunque sea una mala manera de hacerlo.

De modo que, prioridad de la imagen sobre el ser.

*Segunda:* importancia creciente de la imagen del Estado-país. Tras la descolonización de la segunda posguerra, y más con la caída de la URSS, el mundo se ha organizado en una colección de Estados —192 en Naciones Unidas—, que compiten entre sí por llamar la atención del público en una especie de *beauty contest* o concurso de belleza universal. Es como un gigantesco supermercado donde cada país ofrece sus productos y el consumidor debe elegir a partir de la confianza que le ofrece la matriz producto/país. Y la imagen del país afecta a todo. La imagen cuenta para elegir un producto en el anaquel de un supermercado, comprar acciones de una u otra empresa, invertir o desinvertir en el país, comprar un paquete turístico para uno u otro destino, contratar a un trabajador extranjero y hasta para emigrar o hacer una alianza estratégica. El *made in* es universal y lo matiza todo. Pensemos, por ejemplo, en cómo esta afectando a la política exterior de Estados Unidos su pérdida de imagen a consecuencia de la guerra de Iraq, o su posterior recuperación tras la elección de Obama. No es de extrañar que muchos países hayan puesto en marcha oficinas o institutos encargados de gestionar y mejorar esa imagen. España, creo, debería hacer otro tanto.

*Tercera,* y ya en el caso de España, hay un hiato entre nuestra imagen tradicional, producto del romanticismo decimonónico (o de la ilustración dieciochesca y la leyenda negra), una imagen que nosotros mismos aceptamos y alimentamos, y la realidad de nuestra sociedad. No es que seamos modernos —mucho más de cómo se nos percibe desde luego—, es que empezamos a ser, en muchos sentidos, uno de los países más modernos de Europa, quizá por aquello de que hemos llegado tarde a la modernidad y no tenemos muchas de las tradiciones y ataduras “modernas” pero ya viejas, de otros países. De modo que si esa imagen de país no europeo (e incluso “oriental”) pudo ser cierta hace décadas, dejó de serlo hace escasos lustros y hoy es simplemente falsa. Pero esa errónea imagen de país festivo, anárquico, vital, bueno para vivir pero malo para trabajar, poco serio y riguroso, que es buena para ciertas cosas (por ejemplo, ha sido buena para el turismo), nos afecta negativamente de mil modos. Reitero que no hay nada original en ello. Inglaterra esta haciendo un serio esfuerzo por cambiar su imagen y pasar a ser visto como un país divertido y simpático. Nosotros caminamos en sentido opuesto.

*Cuarta:* porque esa imagen distorsionada de España, que podía ser irrelevante para una sociedad cerrada, una economía autárquica y una política de aislamiento, es un pasivo de primera magnitud hoy. Nuestra economía, que fue la más cerrada en los años cuarenta y cincuenta, es de las más abiertas de Occidente, la sexta más abierta de la OCDE; seguimos recibiendo inversión directa, pero somos el sexto país inversor del mundo afuera; ya no enviamos emigrantes, los recibimos. Por decirlo con un eslogan que utilizo a veces: el futuro de España ya no está en España, sino fuera de España. De modo que debemos preguntarnos cómo nos perciben los latinoamericanos, los norteamericanos, los marroquíes, los orientales, etc. En una sociedad abierta, en un mundo globalizado, la imagen es la tarjeta de presentación, a priori e inconsciente, de cuanto circula. Cuando alguien se pone a pensar sobre un país o sobre cualquier producto que lleve ese *made in*, lo hace desde los prejuicios o imágenes que ya tiene, que le poseen. Como decía Ortega, nosotros tenemos ideas, jugamos con ellas, las mezclamos. Pero las creencias, que son desde donde pensamos (no lo que pensamos), nos tienen a nosotros. Pues bien, las imágenes son creencias, no ideas, y cuando pensamos en cualquier país, sus personas o sus productos, lo hacemos casi siempre, no desde la experiencia (ausente) sino desde prejuicios, estereotipos o imágenes.

De modo que, si sumamos esas cuatro razones, la conclusión es obvia: tenemos que ocuparnos, y no sólo preocuparnos, de nuestra imagen. Y no hacerlo es ya un modo —el peor— de hacerlo. Y ello afecta a todos, Gobierno y oposición, centro y periferia, empresas de servicio o manufactureras, agricultura, industria o turismo, cine, música o teatro. Nos afecta a todos. Es pues un tema de Estado.

La diplomacia pública asume ese reto y lo hace suyo. Significa articular el poder blanco (Nye) de un país y darle orientación y norte. Ojalá pronto España cuente con una diplomacia pública tan fuerte y competente como lo ha sido, siempre, su diplomacia.

*Madrid, 20 de diciembre de 2009*



## PRÓLOGO

**Francisco Oda Ángel**

*Jefe de Estudios de la Escuela Diplomática  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*

Las Relaciones Internacionales están evolucionando a una gran velocidad y se necesitan especialistas capaces de adaptarse y competir en un nuevo entorno global. Éstas son las primeras conclusiones a las que ha llegado Francisco Javier Hernández en un intenso libro en el que analiza los factores y los actores más influyentes, descubriendo así importantes soluciones para afrontar los retos diplomáticos y de cooperación del siglo XXI.

En primer lugar, una escritura directa y ordenada lleva al lector a preguntarse sobre el papel de la diplomacia respecto de los ciudadanos. ¿Se ha convertido la opinión pública en un verdadero actor internacional, tanto o más influyente que cualquier otro?; ¿las organizaciones internacionales necesitan establecer estrategias diplomáticas orientadas al ciudadano y a los medios de comunicación?; ¿existe una nueva concepción de poder?; ¿cómo desarrollar una fuerte diplomacia pública?; etc.

Francisco Javier Hernández Alonso ha trabajado durante los últimos años con el fin de comprender y dar respuesta a estos interrogantes. Unas nuevas cuestiones sobre la manera de concebir y de trabajar en el mundo de las Relaciones Internacionales. Es Doctor por la Universidad Complutense de Madrid y su tesis doctoral, en la que pude participar como miembro del Tribunal, se dirigió a explicar el papel de los medios de comunicación en las diferentes estrategias de diplomacia pública. La gran conclusión de esta investigación fue el firme convencimiento de que los especialistas en comunicación se habían convertido en profesionales con un gran potencial para desarrollar labores diplomáticas y tareas directamente ligadas con el mundo internacional.

Una tendencia que ya fue avistada en Estados Unidos, donde expertos como Michael Kunczik han llegado a afirmar que los medios son instrumentos de conciliación internacional y los periodistas son parte de la “comunidad de asuntos internacionales”.

En esta línea, el doctor Hernández ha publicado investigaciones para comprobar la relación entre política, medios de comunicación y ciudadanos, y quiero subrayar la aparecida en la revista *Cuenta y Razón*, en octubre de 2008. Bajo el título “La política al servicio de los medios

de comunicación: el fenómeno Sarkozy”, explicó la tarea de imagen y de comunicación del Presidente francés para conseguir la confianza y la popularidad de los ciudadanos.

También, en el marco de sus investigaciones, Francisco Javier Hernández ha bebido de fuentes norteamericanas, con el objetivo de buscar la complementariedad entre una estratégica diplomacia pública, basada en el *poder blando* propugnado por Joseph Nye, y una sólida gestión de marca-país, defendida por Simon Anholt.

Su experiencia y conocimiento en estos temas le han valido para conocer diversas estrategias y casos de utilización de poder blando, como el analizado para la Cátedra Javier Benjumea, de la Universidad Pontificia de Comillas, a finales de 2009. En un capítulo titulado: “El valor del poder blando en el sistema internacional. El mejor trabajo del mundo y la diplomacia pública”, explicaba las últimas actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno australiano para promocionar su país y crear imagen de marca.

Con este libro vuelve a utilizar una metodología casuística de rigor y trata de hacer llegar al lector todos los detalles de la política exterior de las principales organizaciones internacionales que operan en Europa.

Tras una primera parte en la que son explicadas y comprendidas las estrategias diplomáticas, los actores más influyentes y, en definitiva, el nuevo panorama internacional, Javier Hernández aborda un actual y a la vez novedoso tema: la diplomacia y las relaciones de la Unión Europea, el Consejo de Europa y la OTAN. Tres organizaciones que tienen un importante nexo en común. Todas desarrollan políticas orientadas al ciudadano y todas buscan generar poder blando.

¿Cómo trabajan?, ¿por qué pueden desarrollar labores diplomáticas en el exterior?, ¿son útiles sus herramientas?, ¿merece la pena apostar por ellas?, ¿cómo se puede ser más eficaz en el sistema internacional?, etc.

De esta manera, el libro pretende servir de guía útil para aquellas personas directamente relacionadas con la diplomacia y con la gestión de organismos e instituciones representativas; políticos, embajadores, altos representantes, agregados culturales, etc.

Pero su carácter erudito también lo hace accesible a profesores universitarios, investigadores y expertos que buscan ejemplos y bases teóricas sostenibles para seguir avanzando en un campo tremendamente nuevo y que ofrece tantas posibilidades.

Y no me olvido de quienes trabajan con información internacional, periodistas, editores, documentalistas y agregados de prensa. Todos ellos, que forman parte de la comunidad de asuntos exteriores de Kunzlik, verán en el libro un manual correctamente estructurado que servirá como fuente de documentación para contextualizar sus trabajos.

Quiero subrayar la importancia de comprender y saber actuar en las nuevas Relaciones Internacionales. Estar a la altura de las circunstancias y progresar requiere de una profunda

reflexión y de un rigor académico que busca la excelencia y el buen hacer. Francisco Javier Hernández es un joven investigador, pionero y capacitado para aportar nuevas ideas y formas de actuar de las que se puede servir la diplomacia española.

Es importante, para la salud de nuestro servicio exterior, comprender las nuevas corrientes que afectan al sistema internacional, conocer cómo desarrollar un sólido poder blando y reforzar una marca-país que favorezca la acción exterior de nuestras empresas, instituciones y personalidades más relevantes.

Este libro es un esfuerzo en esta dirección. Se trata de un texto que alberga las corrientes más actuales y busca, desde todos sus planteamientos, la mejor manera de actuar en el que ha calificado como “complejo relacional internacional”.

Igualmente, Europa necesita de esta aportación. La Presidencia española de la Unión Europea, que ha comenzado en 2010, confirma la implicación de los Estados miembros y de sus ciudadanos en la consolidación de las instituciones europeas. Particularmente, es una muestra del interés de España en esta tarea.

Así, el presente libro se convierte en un impulso para animar a la participación de nuestro país en las tareas diplomáticas de las organizaciones internacionales más importantes. La diplomacia pública, los conceptos de *soft power* y *smart power* o la gestión de marca-territorio necesitan de profesionales capaces de comprender la transformación del complejo relacional internacional y el Doctor Hernández ha dado muestras de conocerlo perfectamente al introducir el término *diplomacia asimétrica* para ejemplificar la nueva realidad mundial.

Este libro servirá a todas las personas que quieran comprender qué está pasando en España, en Europa y en el mundo, pero fundamentalmente será de utilidad para saber qué se está haciendo y qué se va a hacer en la nueva diplomacia pública.



ESCUELA DIPLOMÁTICA

## CONCEPCIONES TEÓRICAS



“La existencia de una opinión pública como factor influyente en la vida política internacional no ofrece únicamente la dimensión nacional, pues la realidad de medios de comunicación internacionales y de públicos externos ha llevado a la formación de opiniones públicas transnacionales, generadas tanto desde los medios convencionales, como de los más innovadores dispersos: los invertebrados.

Lo novedoso es que esta red mundial y este múltiple y continuo flujo noticioso generan una opinión pública, a la vez fragmentada y global, que puede operar como factor muy activo en el complejo relacional y, por lo tanto, desde la sociedad civil, por emplear la terminología de Joseph Nye, como poder blando, en la acción política.”

**Pedro Lozano Bartolozzi**

*Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Navarra*



## 1. EL ESTUDIO DE LAS ‘NUEVAS RELACIONES INTERNACIONALES’

Hablar de diplomacia pública hoy en día presupone un ejercicio de comprensión y asimilación de las nuevas variables que influyen y afectan, en gran medida, a un entorno internacional en transformación. Diplomacia pública es una aceptación de nuevos desafíos para el conjunto de las Relaciones Internacionales, comenzando por el descubrimiento de una ciudadanía activa con capacidad para tomar parte en las decisiones que atañen a la política exterior, y terminando por comprender realmente el conjunto de las Relaciones Internacionales, con mayúsculas, como un sistema complejo y heterogéneo.

Pero diplomacia pública significa, además, un ejercicio de humildad, para incorporar nuevos elementos al juego de la política estratégica exterior y establecer un verdadero diálogo que proporcione estabilidad y cohesión a ese complejo. Las Relaciones Internacionales han dejado de ser dominio de unos pocos para convertirse en asunto de muchos otros. De la bipolaridad se ha pasado a la multipolaridad, y de ahí a la globalidad. El sistema internacional nos muestra un contexto bastante estratificado, donde cada decisión afecta directa e indirectamente a una gran cantidad de actores, tanto nacionales como regionales, económicos, culturales o institucionales.

Si las Relaciones Internacionales se corresponden con un área multidisciplinar que afecta a todos los sectores de la actividad humana: político, jurídico, económico o social, en las últimas décadas se han multiplicado los elementos con posibilidades de actuar en estos campos. De esta manera, la heterogeneidad del complejo sólo puede conocerse a través de una visión sistémica que trate de comprender y englobar las influencias y los intereses de unos y otros.

La diplomacia pública, por lo tanto, se ha visto como la herramienta capaz de percibir estos intereses y desarrollar mecanismos para generar una influencia que la diplomacia tradicional, bidireccional, es incapaz de concebir.

A lo largo de las páginas de este libro vamos a tratar de comprender la importancia de un *complejo relacional internacional* que, en estos primeros años del siglo XXI, se ha visto modificado por una serie de acontecimientos que lo han convertido en todo un reto para los analistas de las Relaciones Internacionales.

Nuevos conceptos, como poder blando, diplomacia pública o diplomacia asimétrica, han sido incorporados al sistema. Europa se enfrenta a un gran desafío.

## 1.1. Visión sistémica del complejo relacional internacional

Tal y como se ha descrito el nuevo escenario de las Relaciones Internacionales, nos encontramos ante un panorama heterogéneo y, a la vez, interconectado. De esta manera, se le otorga un gran valor a la capacidad de conocer, identificar y localizar las diferentes fuerzas, las variables y las constantes que operan en tan amplio marco.

Esta capacidad se ha convertido en el objetivo prioritario de los actores que intentan competir en el entramado internacional y, para ello, es necesario aprehenderlo como un conjunto sistémico en el que todas las piezas se presentan relacionadas y, por lo tanto, cuentan con la capacidad de encontrarse unas con otras.

La utilización de esta visión sistémica pondrá el acento más en las interacciones que en la acción, y permite comprender mejor el conjunto de los actores internacionales que allí operan. Fundamentalmente, el Estado. Aquel que más cambios ha tenido que soportar en los últimos años y que ha sufrido diferentes procesos de pérdida de control, tanto por su delegación de competencias a favor de estructuras supraestatales, como por la pérdida de poder respecto de unas fuertes unidades subestatales, locales o regionales: “Aunque los Estados siguen siendo los actores básicos de los asuntos mundiales, también sufren pérdidas de soberanía, de funciones y de poder”<sup>1</sup>.

Este conglomerado entendido en términos sistémicos hace más eficiente el estudio de las Relaciones Internacionales, advirtiendo todas sus características y elementos. Por lo tanto, abre la puerta a nuevas formas de relación, como va a ser la diplomacia pública. Para Anatol Raport, un sistema se caracteriza por “una totalidad que funciona como tal en virtud de la interdependencia de sus partes”, y es esto precisamente en lo que se han convertido las nuevas Relaciones Internacionales.

La visión sistémica es una consecuencia evolutiva de las fuerzas e intereses de los elementos internacionales. Se ha hablado de interdependencia, pero esta característica ha quedado obsoleta en los últimos años, debido a que, siguiendo las líneas de investigación de reconocidos profesionales de la Harvard Kennedy School, como Joseph Nye o Robert Keohane, ahora estamos hablando de una interdependencia asimétrica y compleja.

De un sistema internacional interdependiente se ha pasado a un complejo relacional internacional asimétrico, tal y como han advertido internacionalistas como J. J. Chevalier, Lozano Bartolozzi, Rafael Calduch o Celestino del Arenal:

---

1. Huntington, S. P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 2005.

“El análisis sistémico aparecía, pues, como la vía más adecuada para enfrentarse a una compleja realidad internacional que el estudio de la política exterior de los Estados no permitía comprender en su totalidad”<sup>2</sup>.

“Hoy, como ayer, las relaciones diplomáticas forman, junto con la guerra, el comercio y la comunicación, el sustrato esencial de una sociedad internacional cuyo entramado de relaciones y actores ha experimentado una constante y creciente complejidad a lo largo de la historia”<sup>3</sup>.

“El sistema internacional puede abordarse como un complejo sumativo de las muy diversas clases de relaciones que lo constituyen, o decantarse por los subsistemas específicos que se generan por las distintas acciones, sean éstas políticas, culturales, económicas, conflictivas, de cooperación, informativas o de otra naturaleza relacional [...] El complejo relacional internacional está compuesto por una serie de actores que se comunican entre sí, y por obra de las relaciones establecidas construyen un determinado hábitat social e histórico”<sup>4</sup>.

Atendiendo a una sociología de las Relaciones Internacionales se está hablando de una serie de intercambios entre grupos humanos con poder de influencia y decisión. Personas organizadas territorial y políticamente. De esta manera, el individuo se convierte en el sujeto último de las Relaciones Internacionales, aunque para actuar en el complejo relacional internacional de manera eficiente tenga que encontrarse organizado a través de estructuras políticas independientes, como pueden ser los Estados, las organizaciones internacionales, los grupos políticos, las confesiones religiosas o las empresas multinacionales.

Por lo tanto, el papel de la opinión pública será una variable más que entrará a formar parte del juego de las, una vez más con mayúsculas, Relaciones Internacionales. Conocer, evaluar y predecir el comportamiento de los ciudadanos es una de las nuevas tareas que tienen entre manos los actores clásicos de las Relaciones Internacionales, fundamentalmente los Estados y las organizaciones internacionales.

Una opinión pública organizada y vehiculada a través de una serie de medios de comunicación u organizaciones, con capacidad de interconexión, se convertirá en un actor internacional más, con la misma capacidad de influencia que pueda tener un Gobierno.

---

2. Del Arenal, C., *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, 2007, p. 203.

3. Calduch, R., *Dinámica de la sociedad internacional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, p. 371.

4. Lozano Bartolozzi, P., *De los imperios a la globalización. Las relaciones internacionales en el siglo XX*, EUNSA, Pamplona, 2001, pp. 49-50.

## 1.2. Factores causantes de una nueva realidad mundial

Al hablar del paso de sistema internacional al complejo relacional nos estamos refiriendo a una evolución histórica importante y se está aceptando la superación de los conceptos de la *realpolitik*.

La superación de la primacía del Estado como elemento internacional y la apertura del sistema han hecho que la competencia se haya convertido en la característica principal del entramado internacional y del fenómeno de la globalización, qué más adelante será analizado en profundidad. Potentes grupos empresariales, organizaciones que velan por sus intereses, Gobiernos que pretenden asegurarse bienes para sus Estados, políticos preocupados por generar una imagen que les permita ganar elecciones, ciudades que se enfrentan para conseguir albergar unas olimpiadas, etc.

Se puede hablar así de un nuevo escenario global causado por una serie de procesos concretos que han sido advertidos durante las últimas dos décadas.

a) El primero de ellos, y más importante por sus consecuencias, hace referencia a los procesos de liberalización y privatización que se han venido dando en empresas de todo el mundo. Estos procesos tienen la finalidad de facilitar el comercio mundial y las relaciones que permiten una reacción en cadena que afecta al desarrollo de nuevas tecnologías, redes sociales y contactos entre diferentes organizaciones.

Los procesos de liberalización y privatización empresarial hunden su raíz en el interés que, ya desde la Segunda Guerra Mundial, los Gobiernos tenían por participar de un comercio mundial sin restricciones.

Finalizada la guerra, y para cumplir este anhelo, se trató, en primer lugar, de regular los intercambios internacionales a través de un organismo. Cincuenta y seis países participaron en la Conferencia de La Habana donde, de noviembre de 1947 a enero de 1948, se redactó la llamada Carta de La Habana. Finalmente, este proyecto no llegó a concretarse, debido a las reticencias norteamericanas, quienes estimaban que la organización no era suficientemente librecambista.

En cambio sí se suscribió en Ginebra el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), convirtiéndose en el instrumento más importante para regular el comercio mundial. Un acuerdo cuyas normas fueron adoptadas por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial.

Aunque un nuevo impulso se tomó en 1994, cuando, durante la Octava Ronda del GATT o Ronda Uruguay, se decidió crear la Organización Mundial del Comercio (OMC). Un organismo internacional, con personalidad jurídica propia, encargado de velar y promocionar el comercio mundial, logrando la disminución progresiva de aranceles y todo tipo de obstáculos.

Estas iniciativas supusieron el caldo de cultivo idóneo para fomentar las actividades económicas entre Estados, a lo que se añadieron la desintegración de la Unión Soviética y todo lo que

supuso la caída del muro de Berlín en 1989, no sólo en el campo ideológico o político, sino en el económico e incluso en el tecnológico. La aparición de nuevos Estados y la incorporación de otros tantos a organizaciones internacionales supusieron un cambio en el mercado global y en la manera de concebir las propias Relaciones Internacionales.

Como consecuencia, la competitividad y el interés por llegar en primer lugar ha obligado a las empresas e instituciones de todo tipo a buscar una mayor eficiencia y alcance. Actividades y gestiones transfronterizas monopolizadas por los Estados han pasado a manos de compañías multinacionales.

Cuanto mayores sean las relaciones y las transacciones económicas, más fuertes se hacen las empresas multinacionales, quienes, a través de procesos de fusión y concentración, buscan mayor competitividad en un mercado tan amplio.

b) La revolución tecnológica de las últimas décadas es consecuencia directa de estos procesos de liberalización, ya que, ante un mercado internacional neoliberal, basado en la libre circulación de bienes y mercancías, la competitividad obliga a llegar antes y con mayor eficiencia. Un mercado que, por otra parte, distingue entre aquellas potencias capaces de producir y vender su propia tecnología y aquellos otros que, con menos recursos, tienen que comprarla. Es lo que se ha denominado la “brecha tecnológica”.

La tecnología proporciona dos cualidades muy importantes para competir en el complejo internacional. Proporciona alcance, es decir, la capacidad de llegar a un elevado número de lugares. Por ejemplo, en el caso de los medios de comunicación, la radio y la televisión tienen audiencias planetarias y una misma imagen puede ser vista por millones de personas de todo el mundo.

En segundo lugar, la tecnología proporciona inmediatez, ya que esa misma imagen que ha sido vista por ciudadanos de diversos países puede ser distribuida en un cortísimo espacio de tiempo. En este sentido, Internet ha causado una auténtica revolución al conseguir integrar el texto, la imagen y el sonido. La convergencia multimedia y tecnológica ha hecho posible hablar de superautopistas de información sobre las que discurren, a gran velocidad, todo tipo de acontecimientos, noticias, datos o sonidos.

Gracias a las nuevas tecnologías, el valor añadido que se le otorga a la imagen se ha generalizado. Todos los actores internacionales ven en la imagen una forma de favorecer e influenciar las relaciones dentro del complejo internacional. Así, por ejemplo, el cuidado de la imagen se ha llevado a todos los campos. El concepto del marketing se hace indispensable para competir en un mercado global, pero también en la política se ha generalizado el uso de un marketing político con el fin de “vender” ideas, dar a conocer valores y fortalecer la imagen de un partido o un candidato.

c) Consecuentemente, los medios de comunicación han sufrido una evolución paralela a la de la tecnología. Sus capacidades de alcance e inmediatez se han multiplicado, añadiendo una característica más: la duración. Ahora los medios cuentan con la tecnología suficiente como para cubrir acontecimientos por más tiempo y ofrecer informaciones durante las 24 horas del día.

Debido a todos estos avances, los acontecimientos pueden afectar a personas e instituciones de varios Estados, por lo que las noticias nacionales o locales pasan a tener un gran impacto internacional. No existen las fronteras.

Por otro lado, los medios de comunicación han fortalecido el papel de la imagen y, de esta manera, el texto o el discurso queda relegado a un segundo plano. ¿Vale más una imagen que mil palabras?, es la pregunta del millón de dólares, la cuestión que todos los comunicadores se hacen. Éste es el argumento que lleva a los reporteros a cubrir y fotografiar guerras y el argumento que muchos informativos emplearon a la hora de difundir lo que ocurrió en Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

d) La importancia que ha cobrado la opinión pública como actor internacional puede clasificarse como un factor que ha influido en la configuración de un nuevo entorno mundial.

Debido a las nuevas tecnologías y a la instauración de potentes grupos multimedia, los ciudadanos se encuentran muy informados y están expuestos a múltiples mensajes e imágenes de todo tipo. Lo que ocurre es que los ciudadanos, a su vez, tienen la posibilidad de ponerse en contacto y acceder por sí mismos a esos grupos multimedia. Pero también tienen la posibilidad de llegar a multinacionales, a instituciones y a organismos de cualquier tipo.

Una opinión pública coherente debe reunir el requisito indispensable de la organización. Las nuevas tecnologías y los medios de comunicación se han erigido como los principales vehículos transmisores de esa opinión pública unificada.

Una ciudadanía organizada y cohesionada puede constituirse como un auténtico *lobby*, capaz de influir en las decisiones políticas de un Gobierno u organización, así como en la estrategia empresarial de una compañía.

Los ciudadanos se han convertido en un actor más del complejo relacional internacional, dejando en evidencia, una vez más, la visión clásica de las Relaciones Internacionales.

Los llamados líderes de opinión son capaces de mover extensas audiencias, así como los deportistas o las estrellas de cine o televisión. Muchos de ellos realizan actividades encaminadas a influir en políticas de todo tipo. Cada vez es más frecuente encontrar a grupos de rock involucrados en causas políticas que afectan a uno o más Estados, como por ejemplo U2. Durante sus giras tratan de apoyar activamente causas como la defensa de la líder birmana Aung San Suu Kyi, que se encuentra bajo arresto domiciliario. Las organizaciones internacionales también han sido visitadas por músicos y cantantes. El 19 de abril de 2006, el colombiano Juanes actuó en el Parlamento Europeo para luchar contra las minas antipersona.

Esta creciente importancia de la opinión pública ha sido muy considerada por los estrategas políticos y muy tenida en cuenta por aquellos que tratan de establecer una política exterior directa con uno o varios elementos del asimétrico y complejo sistema internacional.

## **2. EL PAPEL DE EUROPA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL. LA NUEVA CONCEPCIÓN DEL PODER**

La evolución de Europa y sus instituciones demuestra un rotundo éxito en la manera de entender un complejo relacional internacional tremendamente interrelacionado y en continua expansión.

Para Henry Kissinger, Europa se encuentra entre las seis potencias del siglo XXI (Estados Unidos, China, Japón, Rusia, India y la propia Europa, ya citada).

El Viejo Continente ha tratado de buscar dentro de sí la manera de competir en el sistema internacional y el resultado se ha podido comprobar a través de un mercado único, la libre circulación de bienes y personas, la lucha por intereses comunes, y a través de la comprensión de una larga trayectoria histórica caracterizada por grandes momentos que han marcado el carácter y la personalidad de los europeos.

Europa se ha hecho fuerte desde sus raíces. En palabras de Mark Leonard, Director del Centre for European Reform, “Europa ha ido creando una comunidad de democracia y utilizando su tamaño de mercado y su promesa de vinculación para remodelar las sociedades desde dentro”<sup>1</sup>.

La utilización de una fuerza sutil y prolongada en el tiempo, capaz de generar influencia y atraer a nuevos países, gracias al irresistible gancho de un mercado próspero y una estabilidad democrática, ha convertido a Europa en un actor en sí, con grandes posibilidades y con la vista puesta en un futuro, eso sí, repleto de retos e incógnitas que, en algún momento, tendrá que afrontar. Un viaje que, en palabras de Leonard, no tiene un “destino final”.

El potencial de Europa puede observarse en sus más de 450 millones de ciudadanos y, sobre todo, en una zona de 385 millones de personas que comparten fronteras con la misma Unión Europea. Es lo que se ha conocido como la “Eurosfera”.

---

1. Leonard, M., *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, Madrid, 2005, p. 14.

La fuerza de Europa no se encuentra en su poderío militar ni en su capacidad de desplegar enormes contingentes de tropas, allí donde se necesite establecer la paz y la seguridad. Se ha dicho que Europa actúa como una “mano invisible”. Europa habla a través de sus instituciones, sin buscar enfrentamientos directos; se centra en el cumplimiento de objetivos comunes y en la estabilidad que ofrece el mercado único interior más amplio del mundo.

Con estos planteamientos, Europa debe competir en el nuevo escenario internacional que antes se ha descrito. Y para ello es importante tener en cuenta la opinión de sus ciudadanos. El Eurobarómetro es una herramienta que, durante más de 35 años, ha tratado de buscar el lugar de Europa a través de una serie de fotografías que retratan su estado en todo momento y respecto a muy diversas cuestiones.

## 2.1. Nuevo orden, nuevo poder

El complejo relacional internacional se caracteriza por su heterogeneidad y su interconexión. Dos palabras que se irán utilizando continuamente a lo largo del libro.

Al hablar de relacional o de relación, implícitamente se están incorporando características tales como referencia, conexión, finalidad o comunicación.

Reconocidos expertos como Joseph Nye y John Donahue han utilizado el término “globalismo”<sup>2</sup> para definir esta interconexión. Ellos definen el globalismo como un estado en el que se dan redes de interdependencia a escala multicontinental. Estas redes pueden unirse a través de flujos e influencias de informaciones, ideas, bienes y capitales, ciudadanos y fuerzas. La cultura y la capacidad de entendimiento son dos elementos de poder en un mundo globalizado, como ha expuesto Samuel P. Huntington, en su “choque de civilizaciones”: “A finales de los años ochenta, el mundo comunista se desplomó y el sistema internacional de la guerra fría pasó a ser historia. En el mundo de la posguerra fría las distinciones más importantes entre los pueblos no son ideológicas, políticas ni económicas, son culturales”.

Dos características definen el globalismo del nuevo sistema internacional:

1. El globalismo hace referencia a las redes de conexiones, es decir, a las múltiples relaciones, y no simplemente a una única conexión.
2. Para que una red de relaciones pueda ser considerada como global no debería ser únicamente regional, sino multicontinental. Debe tener la capacidad de llegar a todas las partes del planeta. El globalismo así entendido trata de reducir las distancias dentro de una gran escala, como es el sistema internacional.

---

2. Nye, J. y Donahue, J., *Governance in a Globalizing World*, Brooking Press, 2000. Ambos investigadores consideran que la globalización es una consecuencia del globalismo, entendido como interconexión entre múltiples redes de relaciones.

En este segundo punto conviene aclarar que globalismo no quiere decir universalidad, ni homogeneización o equidad. Globalismo es un proceso multidimensional que caracteriza un nuevo orden mundial. El estudio de las actuales Relaciones Internacionales tendrá, por tanto, mucho que ver con saber descifrar cómo de ancho o estrecho es ese globalismo en un lugar y en un momento dado. Cuando el globalismo se hace demasiado delgado, muy estrecho, es cuando estamos hablando de globalización.

Como la interdependencia y el globalismo se han hecho tan estrechos, las relaciones sistémicas entre las diferentes redes han cobrado más importancia, al igual que sus efectos. De esta manera, el objetivo de los principales actores internacionales será conseguir una verdadera capacidad para establecer relaciones, nexos de unión y generar influencia dentro de esas múltiples redes.

Este cambio de rumbo ha afectado de primera mano a los principales actores del sistema, los Estados, quienes han tenido que adecuar sus infraestructuras para competir en un escenario de estas características.

Los asuntos nacionales o regionales han dejado de ser competencia de los Gobiernos o de los medios de comunicación y ya influyen en otros Estados. Nuevos intereses y problemas han alcanzado un carácter global, que obliga a la creación de nuevas estructuras, más flexibles y actualizadas; estructuras que incorporan la más actualizada tecnología y en las que es posible el debate y el intercambio de opiniones.

La dominación y la ostentación del poder en las Relaciones Internacionales del siglo XXI no pasa por factores geográficos, ya que el término frontera se ha diluido completamente. Las nuevas tecnologías, los movimientos demográficos, la omnipresencia de empresas multinacionales y cierta homogeneidad en los estilos de vida han hecho que los elementos de poder de la *realpolitik*, tales como una gran capacidad militar o armamentística, el dominio de un territorio más o menos extenso o una ubicación estratégica, hayan dejado paso a una nueva forma de poder basada en la capacidad para conformar la vida internacional.

Este globalismo ha hecho posible la generalización y el incremento de una serie de temas fundamentales, que afectan a las estructuras internacionales y que todo actor internacional con aspiraciones a influir en el complejo relacional debería tener en cuenta.

a) En primer lugar, hay que referirse a las nuevas amenazas. Nuevas formas de guerra. Si se ha calificado al nuevo sistema internacional como asimétrico, ahora se habla de una nueva forma de enfrentamiento: la guerra asimétrica. El papel del individuo se ve reforzado, con capacidad para plantar cara, si hace falta, a un ejército.

El más claro exponente de guerra asimétrica lo constituye el terrorismo internacional. Los ataques del 11 de septiembre hicieron tambalearse las estructuras de seguridad de un mundo que se creía más fuerte y predecible. La inclusión de nuevas variables cambió completamente el rumbo de los acontecimientos. Un grupo de personas había atacado a la considerada primera potencia mundial, y lo había hecho contra la población civil y con medios civiles.

Otra forma de terrorismo también está afectando a un país como España. Con una banda terrorista capaz de extorsionar y acometer contra las instituciones democráticas y que también es capaz de ocultarse en otros países, fundamentalmente en Francia.

Como otra forma de guerra asimétrica, además del terrorismo, se encuentra la guerrilla, muy presente en países de África oriental (Sudán, Etiopía, Somalia, etc.) o en Sudamérica (con especial atención a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC).

La guerra propagandística es otro estilo de lucha asimétrica, tratando de tergiversar la realidad y crear confusión a través de mensajes erróneos e informaciones manipuladas. También es conocida una variable de ésta, la guerra psicológica.

Fruto del avance de las nuevas tecnologías y de Internet, también existe la ciberguerra, es decir, ataques dirigidos hacia sistemas informáticos de control o estructuras cibernéticas con alto contenido estratégico.

b) El medio ambiente ha cobrado importancia en la agenda internacional gracias a las actividades de organizaciones no gubernamentales (ONG) como Greenpeace y su repercusión en los medios de comunicación. El calentamiento global y la cuestión de la ratificación del Protocolo de Kioto se han revelado como problemas capaces de movilizar a una gran masa de actores internacionales. La protección del medio ambiente es una cuestión que entra en cualquier política exterior de Gobiernos y organizaciones internacionales con personalidad jurídica.

c) La protección y el respeto a los derechos humanos es otro tema que no se puede pasar por alto cuando hablamos de un mundo interconectado. La globalización y los avances tecnológicos también provocan mayores diferencias entre ricos y pobres y, por consiguiente, facilita el abuso de poder por parte de quienes más posibilidades tienen. Gobiernos y organizaciones internacionales tienen el deber de trabajar para hacer cumplir los derechos humanos. Y para tal fin se han creado instituciones como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo.

d) El comercio y las finanzas han superado fronteras. Tal y como ha puesto de manifiesto la reciente “crisis mundial”, que ha bloqueado la mayor parte del *establishment* financiero, la interdependencia económica global es una realidad.

Generar confianza en los mercados es una tarea que incumbe a los grandes actores internacionales, sin excepción. Gobiernos, empresas, instituciones e incluso medios de comunicación tienen una gran responsabilidad para mantener el equilibrio del sistema.

A día de hoy, los grandes movimientos de capital, las inversiones de empresas y multinacionales y las decisiones unilaterales en materia económica tienen una alta implicación en la política nacional de los Estados. La política exterior de los mismos también debe dirigirse a fomentar la estabilidad del mercado mundial.

La Organización Mundial del Comercio es una institución que responde a un claro doble objetivo. Por un lado, generar confianza y estabilidad en el sistema y, por el otro, eliminar las barreras que puedan impedir su crecimiento.

e) La salud es otro de los temas cruciales que han conseguido una repercusión mundial. Tal y como expone Díez de Velasco: “La cooperación internacional en el campo sanitario fue de las que primero se consideraron necesarias, dada la índole de las cuestiones a reglamentar internacionalmente”, y matiza que “el carácter humanitario de las mismas es innegable”.

Existen problemas y retos de índole internacional directamente relacionados con la salud pública. Tal es el caso del SIDA o las pandemias que saltan de continente a continente.

Los sistemas sanitarios de los Estados, así como los presupuestos que se destinan a estos temas, son asuntos que se encuentran en todas las agendas de los Gobiernos. La investigación y la respuesta a amenazas contra la salud son objetivos que generan beneficios, no sólo a Estados y organizaciones, sino también a empresas y laboratorios.

El problema de las diferencias entre ricos y pobres tiene un amplio eco en el campo sanitario, algo que el globalismo no ha podido paliar. Para llevar a todos los pueblos el más alto grado de salud nació la Organización Mundial de la Salud (OMS).

f) Los movimientos de población, cada vez más frecuentes, son una realidad que está siendo contemplada por todos los observadores internacionales. Muchos países desarrollados cuentan con una tasa de natalidad muy baja y necesitan de mano de obra para labores que no son cubiertas por los ciudadanos nacionales. Esta cuestión acarrea problemas generados por el desarraigo, personas de lugares más pobres tienen que dejarlo todo en busca de prosperidad y se encuentran solos en países desconocidos. De la misma manera, aumentan los problemas relacionados con la identidad nacional y la integración.

Para Lozano Bartolozzi, Profesor de la Universidad de Navarra, “el asentamiento de los grupos humanos, la estructuración de las sociedades primitivas o contemporáneas, los movimientos de población como las migraciones o las colonizaciones, constituyen aspectos importantes de la dimensión humana de las Relaciones Internacionales”.

Existen muchas variables como el número de habitantes, el volumen, la distribución de población o el tipo de movimientos demográficos, que deben ser entendidas en relación con otros factores y elementos del complejo relacional internacional.

El factor humano debe ser considerado como prioritario en el análisis de la realidad mundial, debido a que, en última instancia, los acontecimientos dependen de decisiones humanas.

g) El llamado universo cultural o ideológico también ha alcanzado las cotas de la mundialización, debido a la mayor facilidad con que son transmitidas las ideas, las creencias, los mitos,

los saberes, las artes y los diferentes usos y comportamientos. Su comprensión puede llegar a ser una de las grandes herramientas para los principales actores del complejo relacional.

Es importante saber diferenciar entre *actividad cultural internacional* y *acción cultural exterior*. Siguiendo a Lozano Bartolozzi, se podría afirmar que la actividad cultural es fruto del quehacer artístico, cultural o deportivo de grupos e individuos que pertenecen a diversos pueblos, mientras que la acción cultural exterior se corresponde con una política concreta desarrollada por Estados o por aquellas organizaciones con las competencias correspondientes. “Como acción exterior, la cultura obedece a una estrategia triple: defender, difundir y desarrollar los valores y obras culturales del Estado, es decir, del pueblo o pueblos de que se trate. Esta acción se integra en el cuadro más amplio de la política general de ese Gobierno y forma parte de su proyecto de dar una determinada imagen internacional”<sup>3</sup>.

La ayuda o cooperación es una de las manifestaciones más dinámicas de la acción cultural y son muy frecuentes los programas de becas para el estudio, el envío de equipos, centros de estudio e investigación, el comercio de bienes culturales, el turismo, las exposiciones, etc.

Estos siete temas fundamentales han transformado la manera de entender las Relaciones Internacionales, sobre todo la tan importante cuestión del poder. Un poder que, siguiendo a Celestino del Arenal, ha sido el elemento predominante a la hora de explicar los fenómenos internacionales.

La cuestión del poder en el análisis de las Relaciones Internacionales modernas tiene que ver con la capacidad de influenciar y conformar el sistema. Por lo tanto, un nuevo entorno global, más interrelacionado y heterogéneo, con nuevos actores que convergen entre sí, con problemas de interés general y con una tendencia a superar el protagonismo del Estado necesitará de una nueva fuerza poderosa capaz de conseguir competir con garantías.

Joseph Nye considera que el poder es la habilidad para influenciar a otros para conseguir aquello que uno quiere. El poder es necesario para conseguir objetivos. De esta manera, en un mundo donde las amenazas y las dificultades se encuentran en rincones tan diversos, el recurso a la fuerza puede no ser suficiente.

El tema del poder ha sido muy revisado tras los ataques del 11 de septiembre, cuando la principal potencia mundial se veía totalmente frágil ante la locura indiscriminada de unos pocos. Desde entonces se ha comentado que los Estados Unidos se han embarcado en una guerra de ideas, hacia los corazones y las mentes.

Para un nuevo orden internacional es necesario un nuevo poderío internacional y, a partir de ese fatídico día, se comprendió que el uso de las armas y de la fuerza militar no era suficiente para garantizar la seguridad y la estabilidad.

---

3. Lozano Bartolozzi, P., *De los imperios a la globalización. Las relaciones internacionales en el siglo XX*, EUNSA, Pamplona, 2001, p. 115.

Joseph Nye ha sido uno de los primeros autores en generalizar el uso del término *soft power* o poder blando, en contraposición a un poder duro basado en la coerción y en el uso de la fuerza.

## 2.2. El poder blando

Conseguir influencia y legitimación es el gran objetivo de las acciones exteriores de Gobiernos y organizaciones internacionales.

El poder se encuentra en la habilidad para conformar la vida internacional y en conseguir influenciar a otros para conseguir los propios fines. Por lo tanto, el campo de las ideas, generar una imagen atractiva capaz de convertirse en un símbolo de referencia, los valores, la confianza, la credibilidad y el prestigio serán las nuevas armas de lo que es conocido como *soft power* o poder blando.

Para Nye, el poder blando es la capacidad de atraer sin forzar, la habilidad de conseguir ser atractivos para los demás.

El *soft power* debe saber convivir con el poder duro, con el *hard power*. Ambos son complementarios y hoy en día ya se está hablando de *smart power* como la combinación estratégica de ambas fórmulas para una más efectiva participación en el sistema internacional. De momento se va a trabajar sólo con el *soft power*, que supondrá el caldo de cultivo necesario para nuevas estrategias de política exterior.

Poder duro	Poder blando
Fuerzas Armadas.	Confianza.
Coerción militar.	Cultura, ideas y valores.
Sanciones económicas.	Credibilidad y prestigio.
Control directo del Gobierno.	Influencia.
Corto plazo.	Participación de la sociedad civil.
Mayoritariamente reactivo.	Largo plazo.
	Proactivo.

Fuente: Elaboración propia.

Los Estados no son los únicos con capacidad para desarrollar el poder blando. La atracción y la confianza se ganan, fundamentalmente, a través de la sociedad civil. Los ciudadanos son los principales elementos para difundir ideas, valores y una cultura propia y lo hacen a través de su participación en foros internacionales, en exposiciones y en intercambios de estudios.

El poder blando es difícil de predecir y de controlar. El Estado se ha convertido en un impulsor de iniciativas y en el instrumento coordinador de este tipo de acciones, pero ya no fija la agenda de lo que se tiene que hacer.

La opinión pública internacional es el gran objetivo del *soft power* y las herramientas para conseguir su implementación pasan por tres tipos:

- Una respuesta rápida ante los acontecimientos, utilizando básicamente los medios de comunicación. La difusión de mensajes y noticias es un primer paso para comenzar a utilizar este tipo de armas.
- En segundo lugar hay que tratar de establecer un mensaje estratégico que integre los intereses del actor internacional en sí y que busque a unos públicos objetivos determinados.
- Por último, las herramientas del *soft power* han de desarrollar estrategias a largo plazo dirigidas a favorecer los intercambios culturales, impulsar la educación y la difusión de ideas y valores y crear una sociedad más abierta y receptiva al diálogo.

Así, el objetivo último es la consolidación de relaciones. Una tarea eminentemente comunicativa y que el hecho de conseguir la capacidad de influir y obligar a hacer o no hacer implica un trasfondo comunicativo. Con el poder blando, el “enemigo” se ha convertido en el receptor.

Argumentando esta teoría, el Profesor Lozano Bartolozzi comenta que “el poder se configura como capacidad de respuesta o de incitación, dentro de un proceso comunicativo que lo convierte en *medio de relación*”<sup>4</sup>. Esto significa que el poder ha dejado de ser un fin para convertirse en un medio.

### 2.3. La transformación de la diplomacia

De este nuevo orden mundial surge la necesidad de revisar las instituciones encargadas de la tarea de diplomacia, tanto en Estados como en organizaciones internacionales con personalidad jurídica propia.

La generalización del *soft power* y la interconexión acelerada han hecho tambalearse las estructuras de la diplomacia tradicional.

La actividad diplomática se fundamenta en dos elementos básicos: por un lado el carácter representativo de los enviados, cuya función es relacionar actores del sistema internacional, y, por otro, la misión negociadora como objetivo prioritario de su gestión. Atendiendo a todas las transformaciones que se han estudiado, por diplomacia, Lozano Bartolozzi entiende que se trata del “medio de comunicación informativa pacífica e institucionalizada entre los actores del sistema internacional. Su fin esencial es poner en comunicación a los actores para conocer sus intereses e intentar resolver sus diferencias de modo negociado, fomentando unas Relaciones Internacionales de cooperación y entendimiento”<sup>5</sup>.

---

4. Lozano Bartolozzi, P., *De los imperios a la globalización. Las relaciones internacionales en el siglo XX*, EUNSA, Pamplona, 2001, p. 60.

5. *Ibidem*, p. 178.

La actividad diplomática requiere de expertos capaces de llegar a todos los campos en los que incide la política exterior. Se necesita de buenos análisis y la posesión de información relevante se ha entendido como un signo más de poder. “La nueva agenda diplomática requiere expertos: en medio ambiente, finanzas, economía, derechos humanos, temas de salud, crimen organizado, cuestiones de seguridad, terrorismo, tecnología”<sup>6</sup>. Pero, sobre todo, la nueva diplomacia requiere de la capacidad de alcanzar a todos los actores capaces de influir en la escena internacional, fundamentalmente a la opinión pública. La función diplomática ha incorporado a su tarea representativa misiones informativas y negociadoras.

Las infraestructuras diplomáticas tienen hoy en día una costosa labor de preparación del terreno para aplicar la política exterior. La promoción cultural y de los valores, así como la construcción de relaciones útiles para influir en el sistema internacional generando confianza es un trabajo que hunde sus raíces en los planteamientos del *soft power*. Para conseguir tales objetivos se ha recurrido a una diplomacia pública que deriva de la idea wilsoniana de una diplomacia abierta, que fomente el diálogo y la colaboración. Una diplomacia cuyo objetivo será influir en la opinión del resto de los actores internacionales, empezando por los propios ciudadanos.

Para Lozano Bartolozzi la transformación de la diplomacia es un hecho claro y que sigue una lógica dentro del sistema internacional:

“La quiebra de la diplomacia clásica y el fin de la llamada época dorada coincide con la pérdida del eurocentrismo, la guerra total, la extensión de la democracia y su pugna con los regímenes autoritarios, de desarrollo industrial y tecnológico, el aumento de actores —especialmente de Estados independientes— y la proliferación de diplomacias paralelas. Como formas más representativas de la situación contemporánea, con una acción exterior de operatividad casi inmediata, universal, heterogénea, tecnificada y muy afectada por presiones políticas, económicas y de opinión pública, consideraremos las llamadas diplomacia directa, multilateral y parlamentaria, además de la diplomacia ad hoc y de la diplomacia pública”<sup>7</sup>.

En este párrafo se pueden encontrar todas las claves que antes han sido analizadas. Las variables que funcionan en el complejo relacional internacional afectan a muchos más campos. Si a esto se le añade el crecimiento de los Estados democráticos que favorecen el debate, la confrontación de ideas y la libertad, se pueden encontrar diferentes formas de diplomacia.

6. Riordan, S., *Adiós a la diplomacia*, Siglo XXI de España Editores S.A., 2005, p. 133.

7. Lozano Bartolozzi, P., *De los imperios a la globalización. Las relaciones internacionales en el siglo XX*, EUNSA, Pamplona, 2001, p. 181.

### Tipos de diplomacia

Diplomacia directa	Negociaciones y contactos personales entre Jefes de Estado, Jefes de Gobierno o Ministros titulares.
Diplomacia multilateral o por conferencia	Encuentros prefijados de representantes de Estados u organizaciones internacionales para tratar temas concretos y llegar a acuerdos. El auge de las conferencias internacionales es patente hoy en día.
Diplomacia parlamentaria	Aquellas negociaciones que se dan en el seno de las organizaciones internacionales entre los representantes de los Estados miembros y delegados de la propia organización. Los diferentes miembros establecen misiones diplomáticas permanentes para favorecer la colaboración.
Diplomacia ad hoc	Misión diplomática que se establece con un objeto determinado (resolver problemas o cuestiones internacionales que por su especificidad o duración las misiones permanentes no pueden solventar). Se trata de misiones especiales con una duración concreta.
Diplomacia pública	Tiene en cuenta la influencia de la opinión pública. Actúa no sólo sobre los Gobiernos, sino sobre el resto de actores entendidos como “públicos”. El principal objetivo es el establecimiento de canales de comunicación con un público específico.

Fuente: Elaboración propia.

## 2.4. Europa y el *soft power*

Europa cuenta con una serie de organizaciones internacionales que tienen competencias para desarrollar una política exterior independiente y con personalidad propia dentro del concierto internacional, por lo que constituyen actores fundamentales con derecho propio capaces de desarrollar, del mismo modo que los Estados, un poder blando estable y dirigido hacia determinados públicos objetivos, previamente fijados en una estrategia.

A través de estas entidades, Europa se ha ido configurando y se presenta con una serie de características que a posteriori significarán las bases de su política exterior y de sus tareas diplomáticas.

Precisamente las instituciones europeas han trabajado, a lo largo de su historia, en un poder blando a través de una serie de herramientas para influir y atraer a Estados, multinacionales y ciudadanos.

Se trata de un poder transformador, en palabras de Mark Leonard, capaz de hacer cambiar las percepciones de quienes se encuentran cerca de su órbita:

- La primera herramienta para actuar en el sistema internacional es el mercado único interior más amplio del mundo, donde las empresas conviven gracias a un sistema de libre comercio y circulación de bienes, servicios y mano de obra. Este mercado único genera una serie de beneficios, no sólo materiales, que lo hacen muy atractivo para inversores extranjeros. Se trata de una verdadera alternativa a los mercados asiáticos y a Estados Unidos.

- La libre circulación de personas merece una distinción aparte en cuanto nos referimos a la posibilidad de intercambios de carácter cultural, educativo, turístico o de investigación. Los movimientos de población dentro de Europa generan una sensación de unidad y cohesión que permite hablar de una serie de intereses comunes. Hablando de una idea de Europa, George Steiner ha comentado que el Viejo Continente ha sido y es paseado: “La cartografía de Europa tiene su origen en las capacidades de los pies humanos, en lo que se considera son sus horizontes. Los hombres y mujeres europeos han caminado por sus mapas, de aldea en aldea, de pueblo en pueblo, de ciudad en ciudad”<sup>8</sup>.
- La posibilidad de ser miembro de cualquiera de las grandes instituciones europeas es la gran baza de la política exterior de la que podríamos definir, complejo relacional europeo (Unión Europea, Consejo de Europa y OTAN). El interés de los Estados por formar parte del sistema institucional europeo obliga a aceptar una serie de requisitos para mantener firmes los valores fundamentales de democracia, respeto por los derechos humanos y libertades que proporciona el mercado común. Con esta ventaja competitiva cuentan las instituciones europeas para influir, presionar y tratar con el resto de Estados no miembros. Esta posibilidad ha sido calificada como una *agresión pasiva*: “En lugar de basarse en la amenaza de ejercer su poder para garantizar sus intereses, Europa se basa en la amenaza de no usarlo, de retirar su mano amiga y la perspectiva de convertirse en miembro”<sup>9</sup>.
- La historia y la cultura de Europa es, por último, un gran activo que hace único el poder blando europeo. Una cultura que se puede ver en sus ciudades y pueblos, donde las calles y plazas llevan el nombre de los grandes estadistas, científicos, artistas y escritores del pasado, algo que, según ha apuntado el mismo Steiner, es inconcebible en América, donde las avenidas se suelen designar por números, y las calles, por letras y “a veces nombres de árboles y plantas”. Europa tiene presente su pasado para conformar la vida presente. La historia y las tradiciones suponen un valor de unidad que habrá que tener en cuenta para elaborar políticas y acciones de cara al exterior.

---

8. Steiner, G., *La idea de Europa*, Siruela, 3ª ed., 2008, p. 41.

9. Leonard, M., *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, Madrid, 2005, p. 69.



### **3. LA COMUNICACIÓN, BASE PARA LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA**

Todo este análisis lleva a entender el entorno internacional como un sistema basado en la comunicación. Las ideas de poder e influencia, así como la creciente opinión pública internacional, hacen comprender que el control sobre las comunicaciones, los mensajes y las informaciones serán los grandes objetivos de la política exterior del siglo XXI.

En lugar de hablar sobre posibles objetivos o enemigos, ahora es más frecuente utilizar los términos “emisor” y “receptor”.

En todo momento nos estamos refiriendo a un sistema basado en la relación, ya que el complejo relacional internacional estaría compuesto por una serie de actores que se comunican entre sí, actores interrelacionados que participan de los mismos debates, confluyen en los mismos intereses e ideas y luchan para que otros participen de las mismas. Así podría afirmarse que el entorno internacional es básicamente un sistema comunicativo y que la comunicación es el fundamento que otorga equilibrio a ese sistema tan heterogéneo.

De esta manera lo ha entendido Lozano Bartolozzi: “El complejo relacional tiene un entramado comunicativo que pudiéramos calificar de institucional y que viene a coincidir con el conjunto de sujetos con personalidad jurídica reconocida por el Derecho Internacional, especialmente los Estados, que son además titulares de la soberanía. Este entramado canaliza el flujo de otro sistema, el informativo, suma de la heterogeneidad de ideas, productos, relaciones y realizaciones que se intercambian y fomentan, constituyendo el rico acervo que día a día dinamiza el proceso de socialización transnacional”.

Esta variable comunicativa ha sido introducida en el campo de las Relaciones Internacionales y en nuestro país ha sido analizada por autores como Celestino del Arenal, quien describe tres fases por las que ha atravesado una teoría de las comunicaciones aplicada al sistema internacional.

Una primera fase que llega hasta los años cincuenta, caracterizada por una visión estatocéntrica del complejo relacional y en la que únicamente servirían las relaciones formales entre los

gobernantes. Se trataría de mensajes en dos direcciones. Fue una etapa en la que los canales diplomáticos suponían la principal referencia en las comunicaciones.

En segundo término, hasta los años sesenta se asiste al apogeo de los planteamientos behavioristas que tratan de superar el realismo político a través de la comprobación y el análisis empírico. En esta fase se generalizan los modelos de comportamiento político.

Por último se llega a la que para Celestino del Arenal es la tercera y última fase de una teoría de las comunicaciones. Una etapa que va desde finales de los años sesenta hasta nuestros días. Se trata de una serie de intentos para superar definitivamente la visión estatocéntrica para aceptar una diversidad de actores. Del Arenal comprende que hay que prestar atención a “los aspectos cooperativos de las Relaciones Internacionales en términos de complejos y multidimensionales procesos de interacción”<sup>1</sup>.

De esta manera, la comunicación se entiende desde dos perspectivas. Como un instrumento de análisis de la política exterior, a través del cual poder comprender el comportamiento de los principales actores, y una segunda perspectiva vería a la comunicación como un nuevo instrumento político, ya no sólo en manos del Estado, sino en poder también de las organizaciones internacionales que llevan a cabo una política exterior activa.

### 3.1. Diplomacia y comunicación

Como ha llegado a afirmar Del Arenal para hablar del nuevo escenario internacional conformado por la comunicación, “el especialista de las Relaciones Internacionales no puede en ningún caso desinteresarse del problema de la comunicación a nivel internacional, pues la misma representa un aspecto particularmente relevante de los flujos e interacciones que constituyen las Relaciones Internacionales, contribuyendo decisivamente a configurar la estructura de la sociedad internacional”.

De esta manera se puede afirmar que la actividad diplomática ha ampliado sus mecanismos para conseguir abarcar todas las modalidades de relación y fundamentalmente se ha centrado en la comunicación como una actividad integradora del nuevo orden internacional.

Los dos principales elementos que desarrollan una legítima actividad política exterior, esto es, los Estados a través de sus Gobiernos representativos, sus ejércitos y sus servicios diplomáticos y las organizaciones internacionales tienen la responsabilidad de conocer y participar de esa comunicación. Y para esta tarea deben ser capaces de comprender los flujos de una acuciante opinión pública internacional que, en gran medida, viene vehiculada por los medios de comunicación.

Hablando de sujetos emisores y receptores, su multiplicación y asimetría dentro del sistema hace que exista una gran variedad de audiencias a las que hacer llegar los mensajes y las diferentes

---

1. Del Arenal, C., *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, 2007, p. 264.

políticas. Además de los propios medios, los Estados y las instituciones políticas con competencias deberán saber desarrollar actividades de comunicación y de información específicas para esos públicos específicos.

Para Lozano Bartolozzi la diplomacia pública sería la respuesta de los organismos encargados de la política exterior a la creciente importancia que los medios de comunicación y la opinión pública estaban cobrando en las sociedades democráticas y en los países más desarrollados.

En un intento de clasificar mejor a las audiencias se ha realizado una primera distinción entre los medios vertebrados, es decir, aquellos elementos o actores oficiales, políticos, diplomáticos o militares, y medios invertebrados, que comprenden el resto de sujetos con capacidad para convertirse en emisores y receptores de los mensajes que se dan en el complejo heterogéneo y asimétrico.

La diplomacia pública, por tanto, trabajará a través de un medio vertebrado para conseguir alcanzar a objetivos receptores oficiales, pero sobre todo a aquellos medios invertebrados.

La diplomacia pública va a buscar introducirse en el debate público para conseguir granjearse el clima adecuado para que puedan aplicarse determinadas políticas. Las herramientas para ello son muy variadas, desde conferencias y seminarios hasta entrevistas y artículos de prensa. Todas ellas francamente relacionadas con la comunicación.

Así, la nueva diplomacia buscará una activa comunicación dentro de un espacio político público que no entenderá de fronteras y en el que, muchas veces gracias a los medios de comunicación y otra por sí misma, la opinión pública tendrá mucho que decir.

Las estructuras diplomáticas necesitan entender los mecanismos informativos y dominar las redes de comunicación, entender que una noticia internacional no es la que se produce en el extranjero, sino aquella que “desextranjeriza lo externo y lo hace interno”.

### 3.1.1. Diplomacia como proceso de negociación

La diplomacia es comprendida como un medio de negociación. El Catedrático Rafael Calduch la ha llegado a definir como “la defensa de los propios intereses mediante la búsqueda de un compromiso o acuerdo aceptable para todas las partes afectadas”<sup>2</sup>.

En este enunciado queda implícito el argumento comunicativo como el eje de la actividad diplomática al centrarse en la relación para solucionar conflictos y defender intereses. Unos contactos que el mismo Calduch califica de pacíficos, en contraposición con otros métodos de negociación basados en la coerción y la fuerza: “La diplomacia se perfila así, no sólo como una forma de relación alternativa a la guerra, sino también como una forma de relación destinada a evitarla”<sup>3</sup>.

2. Calduch, R., *Dinámica de la sociedad internacional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, p. 384.

3. *Ibidem*, p. 386.

Por todo ello, este autor concluye reafirmando la función comunicativa de la diplomacia, calificándola de “decisiva” para el éxito de los objetivos que se plantea:

“La función comunicativa resulta decisiva para el desarrollo de los procesos negociadores y la notificación de las instrucciones que deberán seguir los representantes diplomáticos en el desempeño de su actividad. Pero también sirve para facilitar cuantas informaciones son solicitadas por el Gobierno acreditante sobre las condiciones políticas, económicas, sociales, etc., del país receptor. Dichas informaciones se incorporarán al proceso decisional de la política exterior que realizarán el Gobierno y otros órganos estatales”<sup>4</sup>.

Celestino del Arenal también ha definido a la diplomacia como un “medio de ejecución de la política exterior de los Estados, a través de la negociación pacífica”<sup>5</sup>. Y ya en 1982 Watson definió la diplomacia como el proceso de diálogo y negociación mediante el cual los Estados en un sistema conducen sus relaciones y persiguen sus propósitos.

### 3.2. Características del proceso de comunicación

Una diplomacia que tiende a ser más abierta y pública necesita conocer las características intrínsecas a todo proceso de comunicación. Unas características fundamentales que debe reunir todo proceso comunicativo, tanto bidireccional como en varias direcciones, como ocurre con la diplomacia moderna o asimétrica.

La estructura diplomática actual ha aprendido a convivir con los conceptos más clásicos de la comunicación y comprende la importancia de su uso para elaborar estrategias negociadoras que culminen con resultados satisfactorios y buenas relaciones para su interés.

La comunicación reúne una serie de particularidades por las que se puede afirmar que la diplomacia, en sí misma, es una actividad eminentemente comunicativa:

Una primera característica de la comunicación es que es una competencia exclusivamente humana, que atañe a la inteligencia y discrecionalidad del ser humano. Las personas son capaces de transmitir significados. En este sentido, la diplomacia es un mecanismo por el que se articulan procesos de negociación, diálogo y puesta en común entre representantes de una o varias partes.

La comunicación es social, ya que necesita de dos sujetos como mínimo. La historia de la diplomacia, por su parte, nos ha enseñado que esta actividad comenzó siendo bidireccional hasta ir poco a poco ampliando su abanico hasta que, a partir de los postulados del presidente Wilson, fuera convirtiéndose en una actividad más pública y abierta.

---

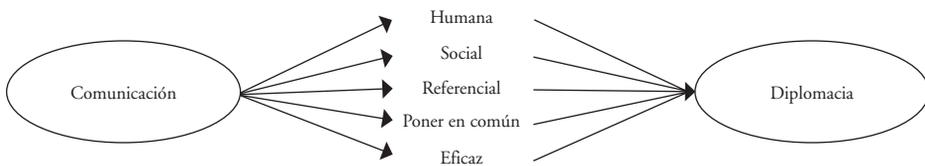
4. *Ibidem*, p. 388.

5. Del Arenal, C., *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, 2007, p. 58.

Y si la diplomacia comenzó siendo bidireccional, también lo fue ad hoc, es decir, para tratar algún tema en particular. La comunicación, en este sentido, es referencial. Esta característica obliga a poner en común conocimientos, sentimientos, sensaciones, ideas o intereses. La negociación es referencial.

Por último, la comunicación es un proceso. Un asunto complejo, puesto que necesita de una serie de canales que la favorezcan y la impulsen. De ahí que al nuevo sistema internacional se le conozca como complejo relacional. Una realidad basada en la comunicación, y para que exista es necesario que el proceso sea efectivo. Para que haya comunicación, todas las partes implicadas deben participar sin ningún obstáculo. La comunicación debe ser efectiva porque de lo contrario no existiría.

La comunicación en el sistema internacional genera comunidad. La interconexión que genera tal proceso y la manera con que es capaz de derribar fronteras para acercar a las personas hace que sea la base principal de las relaciones humanas.



Fuente: Elaboración propia.

### 3.3. La diplomacia asimétrica

Dadas estas características comunicacionales, se puede entender la diplomacia como un proceso abierto al diálogo entre los actores internacionales con capacidad para desarrollar actividades de negociación y representación.

Pero desde el momento en que se comienza a especular sobre una diplomacia aún más abierta, que incluya al resto de actores internacionales y que trabaje sobre una base estratégica, buscando la influencia y la presencia en el complejo relacional internacional, nos estaremos refiriendo a una nueva diplomacia que se aleja de los cauces tradicionales con los que se entendía a las Relaciones Internacionales clásicas.

Si se ha comprendido un complejo relacional internacional asimétrico, basado en la interconexión y en la heterogeneidad, donde la comunicación es el cauce para equilibrar y mantener el conjunto de las variables que en él influyen, podemos entender la actividad diplomática como un proceso de relación, centrado en la comunicación y dirigido a un amplio conjunto de actores que pueden afectar a la política exterior.

Así, la diplomacia moderna, incluida la diplomacia pública, en contrastada y meditada opinión del autor, puede pasar a denominarse “diplomacia asimétrica”.

Entonces, se podría calificar a la diplomacia asimétrica como el proceso relacional por el que los sujetos de derecho internacional buscan influir en un complejo heterogéneo e interconectado a través del fomento del diálogo y la negociación pública y de la promoción de ideas y valores propios. La diplomacia asimétrica se basa en los planteamientos del poder blando o *soft power*.

Esta nueva forma de diplomacia otorga gran valor a la opinión pública internacional como actor estratégico, con capacidad para organizarse y conseguir un amplio papel dentro del sistema. Por lo tanto, las estructuras de la diplomacia asimétrica se apoyarán en la diplomacia pública como instrumento para conseguir sus objetivos.

Ya lo apuntó el Embajador Christopher Ross en un artículo para la *Harvard Review* cuando, hablando de la diplomacia moderna, la calificó como un proceso multidimensional mediante el cual los llamados actores “no estatales” y las audiencias extranjeras juegan un creciente y prominente papel. Para Ross, las tecnologías de la información que ahora unen naciones, culturas y sociedades han facilitado esta influencia de los actores no estatales.

La transparencia y la confianza son dos atributos que deben ir unidos al concepto de diplomacia asimétrica, ya que el proceso relacional requiere de este tipo de propiedades para conseguir establecer alianzas beneficiosas para el interés del sujeto internacional que las desarrolle.

Tal y como ocurre en el caso de la guerra asimétrica, en la diplomacia asimétrica tienen importancia una serie de variables independientes unas de otras, actores que se alejan de aquellos elementos tradicionales y predecibles.

Concurren una serie de elementos conformadores de la diplomacia asimétrica:

- La existencia de un complejo relacional internacional.
- Un escenario internacional basado en la heterogeneidad y en la interconexión.
- Donde la comunicación es el elemento sustentador del orden y el equilibrio.
- El uso y generalización del concepto de *soft power* o poder blando.
- La diversidad de actores internacionales que constituyen una red de múltiples conexiones y estratos.
- La necesidad de expertos que operen en los múltiples campos hacia los que se han extendido las Relaciones Internacionales.
- La importancia de la influencia, la confianza y la cooperación.
- La información y la transparencia.
- Una opinión pública internacional.

## 4. LA DIPLOMACIA PÚBLICA, HERENCIA DE ESTADOS UNIDOS

Para que exista una verdadera diplomacia asimétrica deben asentarse nuevos conceptos, fundamentalmente el de diplomacia pública.

La utilización del poder blando para las Relaciones Internacionales llevó a las estructuras diplomáticas a desarrollar una diplomacia pública más acorde y será esta evolución la que culmine con una diplomacia total, esto es, una diplomacia asimétrica.

Hasta entonces es conveniente conocer cómo y por qué se ha ido transformando la diplomacia pública hasta convertirse en un elemento tan codiciado por Gobiernos y organizaciones internacionales, y tan fundamental para desarrollar una política exterior exitosa. Muchas de las razones ya han sido expuestas al analizar el entorno cambiante del complejo relacional internacional, pero desde dentro de la disciplina también se han desarrollado movimientos que la han convertido en lo que es actualmente.

En términos generales, la diplomacia pública puede definirse como una actividad que busca actuar sobre los pueblos, entendidos como públicos. A través de estas manifestaciones se pretende influir en las instituciones o en un Gobierno que, en los sistemas democráticos, debe velar por las intenciones de sus ciudadanos. De esta manera, el círculo de la diplomacia pública intenta acercarse a la opinión pública para que, de esta manera, repercuta en el Gobierno.

El Edward Murrow Center of Public Diplomacy sostiene una definición que se corresponde muy bien con la diplomacia pública más actual:

“La diplomacia pública [...] se ocupa de la influencia de actitudes públicas en la formación y la ejecución de políticas extranjeras. Abarca dimensiones de Relaciones Internacionales más allá de la diplomacia tradicional; el cultivo de la opinión pública en otros países por parte del Gobierno; la interacción de grupos y de intereses privados en un país con los de otro; la divulgación de asuntos exteriores y de su impacto en la política; comunicación entre éstos cuyo

trabajo es la comunicación, así como entre los diplomáticos y los corresponsales extranjeros, y los procesos de comunicaciones interculturales”<sup>1</sup>.

Este amplio enunciado señala todos los objetivos prioritarios para las actividades de diplomacia pública y entiende el complejo relacional internacional como un sistema eminentemente comunicativo donde el establecimiento de relaciones es el principal activo de los sujetos con capacidad para desarrollar labores diplomáticas.

#### 4.1. El origen del fenómeno

La diplomacia hunde sus raíces en Grecia; procede del término “diploma” que, en sus orígenes, significaba: *acte plié en double et émanant des souverains* (acta plegada en dos y emanada de los soberanos). Los diplomáticos eran, por lo tanto, los agentes cualificados para la transmisión de esos “diplomas”, y la historia diplomática tenía la tarea de recoger y comentar los documentos diplomáticos, es decir, el conjunto de documentos oficiales y secretos por medio de los cuales los príncipes se comunicaban entre ellos o con sus representantes en el extranjero. Estos documentos, de difícil acceso frecuentemente, exigían un tratamiento específico y justificaban por ello mismo, según parece, la autonomía de esta rama de la ciencia histórica. Tiempo después, el campo de investigación se amplió desde el estudio de los documentos oficiales al conjunto de las relaciones establecidas entre las autoridades cualificadas para dirigir los asuntos exteriores.

El término fue adoptado en Francia (*diplomatie*), refiriéndose al trabajo negociador en nombre del soberano. Así comenzó una amplia actividad en la que soberanos mandaban enviados a otros soberanos por diferentes razones: para prevenir guerras, para terminar con las hostilidades o simplemente para continuar con las relaciones pacíficas y aumentar los intercambios económicos. El primer Ministerio de Relaciones Exteriores fue creado en París por el Cardenal Richelieu, en 1626.

Otros países europeos siguieron el ejemplo francés. Las embajadas y delegaciones se institucionalizaron por toda Europa, pasando de una diplomacia ad hoc, basada en misiones específicas, a una diplomacia permanente.

El Congreso de Viena de 1815, además de establecer un nuevo orden, oficializó las tareas de diplomacia, basadas en la negociación entre instituciones y envueltas en el secreto. Éste se ha convertido en un importante hito en la historia de la diplomacia porque significa un nuevo punto de partida. La diplomacia era un producto eminentemente europeo.

Una evolución significativa en la historia de la diplomacia es el famoso discurso del Presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson ante el Congreso, el 8 de enero de 1918. Son los llamados 14 puntos de Wilson y tanto en el primero de ellos como en el preámbulo, el Presidente norteamericano defendía una nueva idea de diplomacia, con un carácter más abierto

---

1. <http://fletcher.tufts.edu/murrow/public-diplomacy.html> (página consultada en septiembre de 2009).

y teniendo en cuenta a la opinión pública. En su primera indicación solicitaba convenios abiertos y abogaba por una diplomacia de futuro que no fuera secreta. Comenzaba a gestarse la diplomacia pública.

El llamado “Open Covenants” era el primero de los 14 puntos en los que el Presidente había articulado su declaración para alcanzar la paz durante la Primera Guerra Mundial. El Presidente norteamericano estaba dispuesto a un “arreglo de paz y entendimiento internacional que no fuera secreto sino público y por el que la diplomacia procediera siempre abiertamente y en público”<sup>2</sup>.

En un estudio publicado en la revista *Ámbitos*, en 2004, Victor Oviacionayi, quien ha estudiado estos temas, consideró que, para Wilson, “la política exterior debe estar basada en el control popular y abogaba por una especie de democracia en la diplomacia, con la intención de eliminar, de la vida internacional de las naciones, la diplomacia secreta, la carrera armamentística, la guerra comercial, las rivalidades coloniales y otro tipo de conflictos”<sup>3</sup>.

Esta visión del Presidente norteamericano significaba una revisión de los planteamientos tradicionales de la diplomacia europea. Defendía un estilo de tratar los asuntos internacionales desde una perspectiva estadounidense liberal que se alejaba del sistema de equilibrios europeo y que, a la postre, significaría un reto para países como Gran Bretaña y Francia.

A partir de esta intervención la diplomacia, su concepción y sus técnicas sufren una considerable transformación que pasa por una democratización y una especialización de la profesión diplomática. Para Oviacionayi, desde este momento el perfil del diplomático comienza a variar y surgen nuevas actividades que han llevado a condicionar los actuales trabajos diplomáticos:

“Se produce un gran cambio en la tarea de *reporting* (la tarea comunicativa relacionada con la elaboración de informes y análisis) de las embajadas, debido al gran flujo de la información necesaria para el proceso de la moderna diplomacia. Esta función ya no es tan cómoda como solía ser antaño; no se limita a informar al propio Gobierno y al Gobierno del país donde la embajada está acreditada. Actualmente, la tarea comunicativa de la embajada debe competir, como nunca, con los medios de comunicación social, antes de que éste llegue a la opinión pública.

La tarea comunicativa de la embajada es básicamente una tarea de información. El diplomático de nuestro tiempo debe leer constantemente la prensa y prestar atención a los otros medios de información (radio, televisión, etc.), y debe buscar la información sobre su país, que le puede dar una indicación de las actitudes de la opinión pública y del Gobierno extranjero hacia su propio país”.

2. Morgenthau, H., *Politics Among Nations*, McGraw Hill, Nueva York, 6ª ed., 1885.

3. Oviacionayi, V., “Diplomacia pública en la bibliografía actual”, *Ámbitos: Revista Internacional de Comunicación*, nº 11-12, septiembre de 2004, p. 221.

Volviendo a Europa, la Segunda Guerra Mundial impulsó el uso de la radio con la finalidad de influir en los públicos extranjeros. Constituía, visto de este modo, un hito importante en la historia de las Relaciones Internacionales.

A través de la radio, los ciudadanos podían quedar expuestos a cualquier tipo de propaganda proveniente de otros países y esta posibilidad hacía que los Gobiernos ansiaran conocer y controlar este medio, lo que les otorgaría una nueva modalidad de poder. El Estado contaba con una nueva manera de llegar a ciudadanos de otros países sin necesidad de utilizar misiones diplomáticas o costosos controles.

Para esa labor de intervención, la radio fue utilizada fundamentalmente por regímenes totalitarios: el soviético y el nazi. Ambos utilizaban la radio como medio de difusión propagandística y emitían en diferentes lenguas para llegar a los ciudadanos de aquellos países con interés para el régimen.

En los albores de la Segunda Guerra Mundial este tipo de emisiones pasaron a ser extremadamente invasivas y desde Europa occidental se trató de afrontar el fenómeno con la creación, en 1932, de la British Broadcasting Corporation (BBC), que, a través de su World Service, empezó a emitir programas de noticias a cada hora. Los boletines siempre empezaban de la misma manera: "This is London".

Los británicos fueron los más activos para desarrollar estrategias de comunicación internacionales durante estos años. En esos años, junto con la BBC también se impulsó el British Council, con la finalidad de reforzar las relaciones culturales con otros Estados y audiencias extranjeras. Con el paso del tiempo el British Council ha ido abriendo numerosas sedes en diferentes países, ya que la lengua es una herramienta de influencia bastante poderosa. De esta manera, el poder blando veladamente comenzaba a gestarse en Europa.

La diplomacia daba una nueva vuelta de tuerca. Gracias a los cambios introducidos por las nuevas tecnologías (fundamentalmente la radio) y por la situación social mundial (comienzo de la Segunda Guerra Mundial) se comenzaba a descubrir una eficaz forma de influir en el sistema internacional a través de la comunicación.

Esta evolución pronto dará un importante salto de continente a continente y el epicentro de la diplomacia mundial se trasladará definitivamente desde Europa para instalarse en América, principalmente en Estados Unidos.

El hecho que motivará este cambio de rumbo en la diplomacia mundial y, particularmente, en la breve historia de la diplomacia pública, es la creación de una nueva radio internacional. Unas semanas después de lo ocurrido en Pearl Harbor, en 1942, mediante onda corta y con el objetivo de alcanzar al mayor número posible de países, se crea Radio Voice of America (VOA), emisora que actualmente sigue en funcionamiento y cuenta además con una importante presencia en Internet.

Las radios internacionales se habían convertido en el embrión de la diplomacia pública. Con ellas se había impuesto un nuevo estilo en las Relaciones Internacionales. Así, durante la guerra

fría, la CIA apoyó el establecimiento de nuevas emisoras como Radio Free Europe, que se escuchaba en Europa central y del este, y Radio Liberation, para la Unión Soviética.

Durante el final de la Segunda Guerra Mundial y en la guerra fría, los programas de relaciones Gobierno-población se mantuvieron y se consolidaron. Los países vencedores lanzaron poderosas estrategias de comunicación, así como programas culturales. Se generalizaron los puestos de agregado de prensa y agregado cultural en las embajadas.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de abril de 1961 terminaba de reconocer la labor del diplomático. El texto contenía un párrafo en el que se subrayaba que la función diplomática incluía la promoción amistosa de las relaciones entre el Estado acreditante y el Estado receptor, así como el desarrollo de las relaciones económicas, culturales y científicas. Esta Convención supone la primera piedra de la diplomacia moderna.

Por entonces, en Estados Unidos se había consolidado la US Information Agency (USIA) como organismo encargado de las actividades de información. Pero en 1999 la USIA fue disuelta, encargándose de sus tareas el Departamento de Estado.

En abril de 1994, el Presidente Clinton firmó la Ley de Radiodifusión Internacional. Se puso en marcha Radio Free Asia. Radio Liberation y Radio Free Europe se fundieron en una sola, Radio Liberty, y pasaron a depender del Departamento de Estado.

Estos movimientos en el campo de las Relaciones Internacionales hacían ver la necesidad de incorporar un nuevo concepto para las labores de diplomacia encargadas de los programas Gobierno-población. Así, el término “diplomacia pública” se fue adoptando formalmente en los años setenta para referirse a los programas dirigidos a influir en la opinión pública exterior: “El brazo ejecutor de la diplomacia pública norteamericana hasta los ochenta fue la USIA”<sup>4</sup>.

La diplomacia pública se había convertido en una parte integral de la diplomacia y la revolución en el campo de la comunicación había hecho cambiar los modos de negociación de las embajadas. La consolidación de la nueva diplomacia ha sido descrita por Oviacionay a través de una serie de indicadores:

“a) La creación de comisiones y subcomités sobre la diplomacia pública en el Congreso de los Estados Unidos durante la época de la guerra fría y después de ésta, entre los cuales destacamos la United States Advisory Commission on Public Diplomacy, a la que hemos de añadir los informes realizados por dichas comisiones, el nombramiento de ciertas personalidades para asesorar al Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos y a la United States Information Agency hasta el nombramiento de Evelyn Lieberman como la primera *Under Secretary for Public Diplomacy*.

4. Noya, J., *Diplomacia pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*, Ariel, 2007.

- b) La decisión tomada por el Presidente Clinton, después de la guerra fría, de reorganizar el servicio diplomático y de colocar la diplomacia pública en el corazón de la política exterior de los Estados Unidos, según afirma la US Advisory Commission on Public Diplomacy, nombrada por el propio Presidente.
- c) El hecho de que, en el mundo de hoy, la diplomacia pública representa el 90% de la diplomacia de los Estados Unidos, según afirman sus propios embajadores.
- d) La consolidación de los programas de la diplomacia pública dentro del Departamento de Estado”.

Todas estas iniciativas y trabajos dejan entrever que el país donde más han cuajado los conceptos de la diplomacia pública ha sido en Estados Unidos. Sobre todo después del 11-S. A partir de esa fecha se intensificarán las acciones de diplomacia pública de tal manera que cambiarán completamente la manera de ver el panorama mundial.

## 4.2. Nueva visión post 11-S

Como ya se ha analizado, los atentados del 11 de septiembre contra las torres Gemelas de Nueva York supusieron un cambio en la manera de concebir las Relaciones Internacionales. Nuevas amenazas y problemas requerían nuevos medios de actuación. La diplomacia pública se convirtió en una importante herramienta para abordar los retos de la sociedad mundial.

El Gobierno Bush creó la Oficina Global de Comunicaciones para canalizar la comunicación a nivel mundial y coordinar las acciones de diplomacia pública. Por otro lado, se abrieron medios de comunicación específicos para el mundo árabe, como Radio Sawa (marzo de 2002) y TV Al Hurra, su versión televisiva. Al año siguiente, en 2003, comenzó a emitir TV Al Iraquiya, para el público iraquí.

Entre 2002 y 2003 se lanzó una primera campaña que supuso la utilización de la nueva diplomacia pública post 11-S. Se trata de *Shared Values Initiative*, cuyo *target* eran los países islámicos. Se trataba de una serie de anuncios que mostraban a musulmanes norteamericanos totalmente integrados y en consonancia con el estilo de vida occidental. La encargada de llevarla a cabo era Charlotte Beers, por entonces responsable de la diplomacia pública norteamericana.

Esta iniciativa resultó un fracaso, debido a su poca aceptación en países clave como Egipto o Jordania.

Ante la falta de resultados, Beers dimitió, llegando a afirmar ante el Senado la existencia de una fuerte imagen negativa de Estados Unidos en aquellos países: “Millones de personas normales tienen una imagen de nosotros tan distorsionada como fuerte; una imagen tan negativa, tan hostil, que puedo asegurarles que se está gestando una joven generación de terroristas”.

El 11-S puso de manifiesto la importancia de los valores en el complejo relacional internacional y ha servido para contemplar las actividades de política exterior no como instrumentos aislados, sino como un conjunto estratégico de acciones que sirven a una diplomacia pública que se gesta a largo plazo y bajo el paraguas de medios no convencionales, teniendo siempre presente a la opinión pública internacional.

Así las cosas, es posible hablar de una diplomacia post 11-S, en la cual, la diplomacia pública se ha convertido en la principal forma de relación exterior y en la que los diplomáticos se han convertido en más expertos especialistas que tratan de buscar soluciones en terrenos más especializados.

### 4.3. La diplomacia pública hoy

Las iniciativas promovidas por el Gobierno de Estados Unidos durante los primeros años del siglo XXI han sido seguidas por el resto de actores con capacidad para establecer una política exterior y una diplomacia activa en el sistema internacional.

Hoy en día no sólo los Gobiernos trabajan para crear redes de intercambio cultural, económico o informativo. Las organizaciones internacionales incorporan cada vez más estas actividades a su política exterior, con el objetivo de ganar influencia en el concierto mundial y afrontar las nuevas amenazas que sobre él se están comenzando a generalizar.

La nueva diplomacia tiene un interés creciente en la promoción de la sociedad civil para crear relaciones que proporcionen equilibrio y seguridad a una sociedad internacional que podría decirse que aún sigue recibiendo los coletazos de la tragedia de Nueva York.

La diplomacia pública se ha visto muy influenciada por la promoción de la imagen de los Estados. La utilización de técnicas para gestionar la marca de un territorio, ya sean ciudades, regiones, Estados u organizaciones, ha influido de manera muy notable en la concepción que hoy se tiene de la diplomacia pública. Los programas de marca-país preparan, de alguna manera, el terreno para la inclusión de actividades de diplomacia pública y viceversa; la diplomacia pública favorece un entorno donde aplicar técnicas de *place branding*.

La diplomacia pública tiene mucho de diplomacia de colaboración o diálogo con todos los estamentos que intervienen en el complejo relacional internacional. Y una diplomacia de este tipo necesita de análisis estratégicos y de tiempo. El largo plazo es lo que realmente define las actuaciones de la diplomacia pública.

Con estas características, la diplomacia pública moderna, abierta, focalizada en la relación, el debate y en la promoción de la sociedad civil, es una tarea que se escapa del control del Estado. Tal y como ha señalado Shaun Riordan, “la promoción de las ideas y los valores, o de la imagen nacional, no puede ser responsabilidad de un solo órgano del Estado o de un ente no estatal. Tiene que ser fruto de un esfuerzo de colaboración que tenga en cuenta todos los

aspectos de la sociedad civil, en el que participen actores estatales y no estatales y todos los niveles de la Administración de un país. Esto refuerza la necesidad de un estilo más colaborador y abierto por parte de la diplomacia y la gestión de la política de los Gobiernos. El papel de los actores estatales será más de catalizadores y coordinadores que el de ejecutores<sup>5</sup>.

Por lo tanto, la diplomacia pública será el tronco a través del cual será posible la realización de una diplomacia total, que trabaje en las diferentes capas del complejo relacional internacional, teniendo en cuenta las fuerzas y actores que operan en él y las consecuencias de sus acciones. Es lo que se denominaría una “diplomacia asimétrica”.

---

5. Riordan, S., *Adiós a la diplomacia*, Siglo XXI de España Editores S.A., 2005, pp. 149-150.

## 5. EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL EUROPEO EN EL SIGLO XXI

Las organizaciones internacionales, como por ejemplo es el caso de la Unión Europea, favorecen los procesos de socialización y democratización y, a su vez, dan estabilidad al sistema internacional, fundamentalmente a través de la comunicación. Tal y como reconoce Díez de Velasco, quien en cinco puntos indica su importancia en el complejo relacional internacional:

- “1) Las organizaciones internacionales (OI) han servido de foros donde han germinado nuevos valores, como el del respeto de los derechos humanos, el del derecho al desarrollo y la igualdad económica, el de la descolonización, el de la protección del medio ambiente, etc.
- 2) Las OI han favorecido la incorporación de nuevos actores en la escena internacional, como los individuos, a los que les reconoce ciertos derechos y la posibilidad de hacerlos jurídicamente valer; o las organizaciones no gubernamentales (ONG), a las que al concederles un estatuto consultivo les han permitido participar en ciertos casos en la vida de la organización.
- 3) La actividad de las OI, al desarrollarse frecuentemente a través de debates públicos, en los que participan no sólo diplomáticos, sino también representantes de los más diversos sectores, han acercado la acción internacional (directamente o a través de los medios de comunicación) a los particulares, alejando, en cierto modo, el espectro de la ‘diplomacia secreta’.
- 4) La creación de una densa red de relaciones en y en torno a las OI, al favorecer la permanencia y la institucionalización de las negociaciones internacionales y posibilitar la adopción de decisiones por mayoría, ha influido considerablemente en las formas de elaboración de las normas internacionales.
- 5) El establecimiento de OI ha favorecido el desarrollo de procedimientos de control de la aplicación de las normas internacionales, así como la definición de regímenes de sanciones internacionales organizadas”<sup>1</sup>.

---

1. Díez de Velasco, M., *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 39, cap. 1.

A lo largo de estos cinco puntos se puede comprobar cómo la diplomacia pública, entendida dentro del concepto de *soft power* (atracción, diálogo, comunicación, etc.), se convierte en un elemento fundamental para las organizaciones internacionales, entre las que se encuentran la Unión Europea, el Consejo de Europa o la OTAN. Tal y como se afirma en el anterior punto cuatro, la diplomacia *pública*, en contraposición a la diplomacia *secreta*, es una herramienta para establecer relaciones. Se trata de un conjunto de cuidadosos contactos que faciliten las negociaciones y que puedan ser beneficiosos para el interés de la entidad. Dentro de estas relaciones, formando parte del propio sistema, se encuentra el importante papel que van a jugar los medios de comunicación y que, ahora, deberá ser introducido en las estrategias de diplomacia.

Para alcanzar a todos los actores del entramado internacional, los medios de comunicación se han convertido en la pieza fundamental encargada de acercar a la opinión pública y a la institución pública internacional en cuestión. O sirven como meros altavoces que amplifican esa voz pública.

En este sentido, se reafirma una renovada forma de desarrollar una actividad diplomática al más alto nivel, de manera más pública y atendiendo a crecientes necesidades. El recurso al poder blando para establecer relaciones beneficiosas pasa por un control de la comunicación y por el establecimiento de vías que fomenten el diálogo y la cooperación.

## 5.1. Tipología de las organizaciones internacionales

Para situar mejor el papel que, en este sentido, van a tener las instituciones europeas como actores internacionales, se ha utilizado la clasificación que propone el mismo Díez de Velasco, en perfecta sintonía con un complejo relacional sistémico y heterogéneo. Este autor trata de agrupar a las organizaciones internacionales según su finalidad, su composición y sus competencias.

Por un lado, y atendiendo a su finalidad, se encuentran las organizaciones de fines generales y las de fines específicos. En segundo lugar se encuentran las organizaciones de ámbito universal y aquellas de ámbito regional, esto es, según su composición. El último grupo estará ordenado siguiendo las competencias entre la organización y sus miembros y, de esta manera, se puede decir que existen entidades de cooperación y organizaciones de integración o de unificación.

A continuación se van a explicar estas diferencias con la intención de situar perfectamente aquellas entidades que van a aparecer en el presente libro:

- Las organizaciones de fines generales trabajan sobre todas aquellas áreas útiles para su interés. Un ejemplo sería la ONU. O bien pueden excluir deliberadamente algún tema, como ocurre con los asuntos de defensa en el seno del Consejo de Europa.
- Las organizaciones que buscan objetivos específicos son la mayoría y es muy probable que estén estructuradas de manera que puedan perseguir más de una finalidad, como es el caso de la Unión Europea, que se orienta hacia objetivos económicos, políticos y sociales.

- En las organizaciones de cooperación, los Estados miembros no ceden competencias soberanas, sino que se establece cierta cooperación y una coordinación que buscará satisfacer un interés general y común.
- En cambio, en los sistemas basados en la integración y en la unificación, los Estados transfieren competencias y se adhieren o se someten a una autoridad superior que rige esas atribuciones. Una organización interestatal de integración no puede ser considerada como un sistema de Estados federales, puesto que los propios Estados miembros aún retienen poderes soberanos fundamentales. La Unión Europea (con 27 miembros desde el año 2007) participa de éstas características y, de esta manera, dentro del ámbito que nos implica —puesto que existe cierta autonomía, una serie de recursos propios, un carácter unificador y determinados recursos económicos—, puede participar en su propio nombre en las Relaciones Internacionales. Es por ello por lo que pueden establecerse las condiciones necesarias para desarrollar labores de diplomacia pública que otros actores, en cambio, no pueden hacer.
- De la misma manera existen organizaciones con vocación universal, en las que potencialmente pueden participar todos los Estados, siempre y cuando se ajusten a los requerimientos de la entidad.
- Las organizaciones de ámbito regional, en cambio, se restringen a un número limitado de Estados con determinadas características o afinidades objetivas (situación geográfica) o subjetivas (similitudes económicas, políticas, religiosas, etc.). Estas afinidades, en palabras de Díez de Velasco, “constituyen comunidades de intereses restringidos a un número determinado de Estados”, lo cual deja entrever que, de nuevo, el interés vuelve a hacerse patente como vínculo integrador.

## **5.2. ¿Es posible desarrollar una diplomacia pública propia en las organizaciones internacionales?**

Seguramente, una primera cuestión que venga a la cabeza del lector será la pregunta sobre si es posible que las instituciones puedan desplegar actividades de diplomacia pública, al igual que lo hacen los Estados. La respuesta, que en el apartado anterior se ha dejado entrever, es que son este tipo de entidades las que más acciones de diplomacia pública deben realizar, debido a que sus actividades e intereses se encuentran repartidos por diferentes puntos del sistema internacional y afectan a variadas redes y capas.

Aunque la verdadera y más completa razón que explica por qué las instituciones internacionales desarrollan una diplomacia pública se encuentra en su propia naturaleza.

Para la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, este tipo de organizaciones son entendidas como una asociación de Estados, instituida por tratado, que posee una Constitución y órganos comunes, y con personalidad jurídica distinta de la de los Estados miembros.

Estas atribuciones obligan a entender que se trata de actores que poseen una voluntad propia distinta de la de sus miembros. Una voluntad que se adquiere a través de un tratado, que supone

el documento base por el que se determinarán los objetivos, los órganos, las condiciones de funcionamiento y las obligaciones de sus miembros.

Las voluntades e intereses específicos de las organizaciones internacionales son la principal causa que justifica su capacidad para desarrollar actuaciones de diplomacia al más alto nivel.

El siglo pasado se ha presentado como una etapa caracterizada por un crecimiento significativo en el número de organizaciones internacionales. El reto del siglo XXI consiste en la estabilización de ese gran número de instituciones y, para conseguirlo, la mejor herramienta será el uso de una diplomacia eficaz, que favorezca el establecimiento de redes compactas de cooperación y el compromiso con el resto de actores del sistema internacional. Una diplomacia renovada, lejos de su concepción bilateral.

La evolución de la diplomacia, por lo tanto, será otro de los factores determinantes que legitimarán el uso del poder blando en las organizaciones internacionales. Para Lozano Bartolozzi, las diferentes modalidades de la diplomacia han determinado la formación de estas entidades internacionales, en el sentido de que se ha ido institucionalizando el tratamiento multilateral de los problemas y se ha tenido en cuenta la importancia del actor individual en un sistema internacional con tendencia a “extender, intensificar e integrar sus procesos de interacción”.

Por último, las organizaciones internacionales desarrollan una doble tarea comunicativa, coincidiendo con los objetivos que, en este sentido, pretende alcanzar toda labor de diplomacia pública. En primer lugar sirven como foro de diálogo para sus integrantes y, a la vez, constituyen un elemento con voz propia en el entramado internacional.

Así, atendiendo a todas estas características intrínsecas a las organizaciones internacionales, queda totalmente justificado su rango como actores capacitados para desarrollar acciones de diplomacia pública y, por consiguiente, de poder blando.

### **5.3. Las grandes entidades que operan en Europa**

La Unión Europea, el Consejo de Europa y la OTAN son las tres principales organizaciones capaces de desarrollar estrategias de diplomacia pública en Europa.

De las tres entidades, la única que en su foro interno ha incorporado este tipo de diplomacia ha sido la OTAN, aunque, como se va a ver más adelante, tanto el Consejo como la propia Unión Europea están incrementando sus esfuerzos para alcanzar a públicos objetivos más específicos y hacer llegar su filosofía, sus valores y sus intereses al conjunto de la sociedad internacional.

Se trata de organizaciones de gran tamaño que, en el siglo XXI, se enfrentan a nuevos retos y objetivos. Organizaciones en continuo proceso de cambio y maduración.

Unos nuevos planteamientos que obligan a desarrollar estrategias diplomáticas más allá de las reuniones formales entre dirigentes y representantes o de la utilización de conferencias y cumbres, lo que, precisamente, se ha llamado “diplomacia por conferencia”.

Para conocer cómo son estas tres instituciones y lo que pueden llegar a aportar en el plano de la diplomacia pública, se ha creído conveniente revisar, de manera muy breve y esquemática, su naturaleza y funciones en relación con el sistema internacional. Este trabajo de síntesis llevará a comprender su necesidad de desarrollar un poder blando de estas características.

A continuación tres tablas van a aportar las principales informaciones que contemplarán los datos de referencia con los que se van a trabajar a lo largo del libro:

<b>Unión Europea</b>	
Origen (primeros tratados constitutivos)	28 de abril de 1951, Tratado de París (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA). 25 de marzo de 1957, Tratados de Roma (Comunidad Económica Europea, CEE; Comunidad Europea de la Energía Atómica, EURATOM). 7 de febrero de 1992, Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (Comunidad Europea; Política Exterior y de Seguridad Común, PESC; Cooperación en Asuntos de Interior y Justicia, CAJI).
Sedes	Bruselas: Parlamento-Consejo-Comisión. Estrasburgo: sesiones plenarias del Parlamento. Luxemburgo: Tribunal de Justicia-Tribunal de Cuentas. Fránfort: Banco Central Europeo. La Haya: Europol.
Tipo de organización	Organización de integración o de unificación, puesto que los Estados miembros ceden competencias; cuenta con una serie de fines específicos (sociales, económicos y políticos) y opera en un ámbito regional concreto.
Organismos principales	Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Banco Central Europeo.
Estados miembros 2009	Actualmente cuenta con 27 miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia.
Herramientas base de la política exterior	Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad. Dirección General de Relaciones Exteriores (Comisión Europea).
Elementos específicos de diplomacia pública	Actualmente no cuenta de manera oficial con ningún departamento u oficina encargada de desarrollar una diplomacia pública como tal.

Fuente: Elaboración propia.

<b>Consejo de Europa</b>	
Origen	5 de mayo de 1949, Londres.
Sede	Estrasburgo.
Tipo de organización	Se trata de una entidad de cooperación o coordinación, de fines generales (salvo para las cuestiones relacionadas con la defensa) y que opera en un ámbito regional.
Organismos principales	Secretaría General, Asamblea Parlamentaria, Congreso de los Poderes Locales y Regionales, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Comisario para los Derechos Humanos.
Estados miembros 2009	Se trata de 47 miembros: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Reino Unido, Federación Rusa, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.
Herramientas base de la política exterior	Dirección de Asesoría Jurídica y Derecho Internacional Público (DLAPIL). Dirección de Relaciones Exteriores (ERD).
Elementos específicos de diplomacia pública	Dirección de Comunicaciones (DC). Dirección de Planificación Estratégica (DSP). Dirección General de Educación, Cultura y Patrimonio, Juventud y Deporte (DG IV).

Fuente: Elaboración propia.

<b>Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)</b>	
Origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 de abril de 1949, Washington.</li> <li>• 20 de septiembre de 1951, Convención de Ottawa (se generaliza la expresión "Organización del Tratado del Atlántico Norte").</li> </ul>
Sede	Bruselas.
Tipo de organización	Se trata de una organización de cooperación preferentemente militar o de seguridad.
Organismos principales	Organismos civiles: Consejo del Atlántico Norte-Secretario General. Estructura militar: Comité Militar, Estado Mayor de Planificación Internacional, Mando Aliado de Operaciones (ACO), Mando Aliado de Transformación (ACT).
Estados miembros 2009	28 Estados miembros: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Grecia, Turquía, Alemania, España, Hungría, Polonia, República Checa, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Croacia y Albania.
Herramientas base de la política exterior	International Staff (IS).
Elementos específicos de diplomacia pública	División de Diplomacia Pública.

Fuente: Elaboración propia.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

# LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES EUROPEAS



“Imaginemos un mundo en paz, prosperidad y democracia. Un mundo en el que los países pequeños sean tan soberanos como los grandes. Un mundo en el que lo que importe sea si se cumple la ley y no si se está a favor o en contra de nosotros; en el que los valores democráticos sean más importantes que los logros semanales en la guerra contra el terror; en el que con una población de sólo 400.000 habitantes, por ejemplo, se pueda formar parte de la economía más importante del mundo. Lo que estoy pidiendo es que imaginemos el Nuevo Siglo Europeo.”

**Mark Leonard**

*Por qué Europa liderará el siglo XXI*



## 6. LA EMERGENTE DIPLOMACIA PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA

El creciente y ya habitual uso del *soft power* o poder blando por parte de la Unión Europea hace que esta organización se haya convertido en la que mayores estrategias de diplomacia pública desarrolla en el Viejo Continente. Es, por lo tanto, el principal y el más cercano valedor de las herramientas de comunicación y relación institucional hacia un público exterior realmente amplio. Con capacidad para desarrollar actividades capaces de abarcar, a la vez, una extensa gama de territorios y públicos objetivos. Unos públicos que, como se verá más adelante, se encuentran al mismo tiempo dentro y fuera de sus fronteras.

La Unión Europea, por su historia, su composición y sus fines se ha convertido en una entidad clave para el estudio de las Relaciones Internacionales y de la diplomacia. Y se convierte, por lo tanto, en la principal fuente sobre la que versa este libro.

En un capítulo dedicado a la unidad europea, Florentino Portero argumentaba de la siguiente manera la oportunidad que tiene la Unión Europea para convertirse en un actor internacional de primer nivel: “En todas partes resulta evidente que los retos del siglo XXI exigen de la colaboración entre Estados. Las organizaciones regionales continúan desarrollándose, en unos casos en torno a los problemas de seguridad, en otros por razones de índole política o económica. En este contexto, Europa es un modelo atractivo para el mundo. Su desarrollo económico, su forma de superar viejos problemas históricos, su actitud cívica despierta el interés de gentes de todo el planeta”<sup>1</sup>.

Atendiendo a las nuevas realidades y cambios del sistema internacional y observando las características de esta entidad se puede observar la imperiosa necesidad de dotar a la Unión Europea de un aparato internacional con capacidad para favorecer sus intereses y fortalecer esa unidad de la que tanto se está hablando y cuestionando en los últimos años.

---

1. Portero, F., “La proyección internacional de la unidad europea”, en Salvador Corner (coord.), *La construcción de Europa. De las “guerras civiles” a la “unificación”*, Biblioteca Nueva, Instituto Alicantino Juan Gil-Albert, 2007, pp. 219-230.

Una discusión paralela y en el mismo sentido nos lleva al planteamiento de la búsqueda de una identidad de la Unión Europea con la que presentarse en el mundo exterior. Un reto que debería ir de la mano de todas las estrategias, tanto de política exterior como de diplomacia y gestión de imagen. Pero que, en estos momentos, resulta un complicado laberinto en todos los sentidos (económico, político, ideológico, cultural, etc.), que no aportaría soluciones al conjunto del razonamiento que aquí se pretende llevar a cabo. Lo que no es discutible son los intereses que la Unión Europea tiene y pretende llevar a cabo.

En todos los sentidos, más que de identidad europea, se está hablando del interés de la Unión Europea como telón de fondo de todas sus actividades exteriores. Será entonces el interés de la organización lo que mueva a desarrollar eficaces herramientas para conseguir unas relaciones fructíferas y convertirse en un actor competente dentro del sistema internacional donde interactúa.

Con los tratados de Maastricht (1992) y de Ámsterdam (1997) se corroboró la obligación de añadir una dimensión internacional, una política exterior conjunta, entre todos los Estados, coherente y a favor de los intereses comunes. Una vez más, el interés nacional o europeo en este caso vuelve a erigirse como el tronco sobre el que arraiga esa política exterior. Es lo que hace diferente a la Unión del resto de Estados que operan como piezas del puzle internacional.

## **6.1. El motor institucional de la Unión Europea**

Para entender mejor el funcionamiento de la diplomacia y la política exterior europeas es conveniente realizar un breve repaso al conjunto de las principales instituciones encargadas de gestionar y representar al conjunto de comunidades europeas. Se trata de un pequeño resumen que arrojará un poco de luz al entorno en donde se elaboran las actividades de “diplomacia pública” y de comunicación.

Fundamentalmente, existen tres organismos principales que serán los que mayor peso tengan en la política exterior y de comunicación. Se trata del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Además, cuenta con otra serie de instituciones como el Tribunal de Justicia, el Defensor del Pueblo Europeo, un Tribunal de Cuentas Europeo y el Supervisor Europeo de Protección de Datos, todas ellas con menor peso en las cuestiones que aquí atañen.

Como órganos financieros se encuentran el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones (del que depende el Fondo Europeo de Inversiones).

Los órganos consultivos más importantes son el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.

También existen una serie de entidades interinstitucionales que asisten a todos los organismos que las necesitan. Son fundamentalmente tres y alguna de ellas estrechamente vinculada en

labores de diplomacia pública: la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, la Oficina Europea de Selección de Personal y la Escuela Europea de Administración.

Por último, una serie de agencias, dedicadas a temas concretos y de carácter más técnico, se agrupan bajo los nombres de Agencias Comunitarias y Agencias Ejecutivas. Además, como organismos descentralizados de la Unión Europea están la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal, dos pilares fundamentales de la Unión.

## El Parlamento Europeo

Es la institución comunitaria que representa a los pueblos de los Estados miembros. Cuenta con 785 eurodiputados y todos los miembros de la Eurocámara son elegidos mediante sufragio directo cada cinco años. Son los eurodiputados quienes representan a los cerca de 500 millones de ciudadanos que viven dentro de la Unión para defender sus intereses.

El trabajo diario en el Parlamento lo realizan los diputados en las diversas comisiones parlamentarias especializadas en diferentes ámbitos políticos que afectan a la vida diaria de los ciudadanos (protección del medio ambiente; derechos de los consumidores; igualdad de oportunidades; transportes y libre circulación de trabajadores, capitales, bienes y servicios, etc.). Las comisiones elaboran informes que podrán debatirse en el Pleno.

Los Tratados de la Unión Europea confieren al Parlamento Europeo competencias legislativas, presupuestarias, de iniciativa y de control del ejecutivo.

## El Consejo de la Unión Europea

Se trata de la principal instancia decisoria de la Unión Europea. Son los Ministros de los 27 Estados miembros (a fecha de febrero de 2009) quienes participan en sus reuniones y, de acuerdo con los temas incluidos en el orden del día, cada país puede estar representado por el Ministro responsable. La Presidencia del Consejo es rotatoria, cada seis meses la sustenta uno de los Estados miembros.

El Consejo de la UE ejerce un poder legislativo y generalmente toma las decisiones junto con el Parlamento. Los actos legislativos comunitarios son aprobados conjuntamente por el Parlamento y por el Consejo, de acuerdo con un procedimiento de codecisión para una amplia gama de cuestiones.

El Consejo de la UE tiene seis responsabilidades fundamentales derivadas de su tarea de coordinación y decisión<sup>2</sup>:

- El Consejo de la Unión Europea ejerce un poder legislativo, generalmente en codecisión con el Parlamento Europeo.

2. Publicado en la página web oficial del Consejo de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=es> (fecha consulta: 3 de febrero de 2009).

- Coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros.
- Define y pone en práctica la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en virtud de las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo.
- Celebra, en nombre de la Comunidad y de la Unión, los acuerdos internacionales entre ésta y uno o varios Estados u organizaciones internacionales.
- Asegura la coordinación de la acción de los Estados miembros y adopta medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.
- El Consejo y el Parlamento Europeo constituyen la autoridad presupuestaria que adopta el presupuesto de la Comunidad.

## La Comisión Europea

Es un órgano independiente de los Gobiernos nacionales. Su función consiste en representar y defender los intereses de la UE en su conjunto, elaborando propuestas para las nuevas leyes europeas que presenta al Parlamento.

Es el brazo ejecutivo de la UE, por lo que es responsable de aplicar las decisiones del Parlamento y del Consejo. Gestiona la actividad diaria de la Unión Europea: aplica sus políticas, ejecuta sus programas y utiliza sus fondos. Por lo tanto, será el principal órgano encargado de elaborar las acciones de diplomacia pública y uno de los elementos fundamentales para la investigación.

Como brazo ejecutivo, la Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento, que tiene el poder de destituir la mediante una moción de censura. Además, este órgano asiste a todas las sesiones del Parlamento, donde da parte de la aplicación de sus políticas.

La Comisión Europea tiene cuatro funciones principales<sup>3</sup>:

1. Proponer legislación al Parlamento y al Consejo.
2. Gestionar y aplicar las políticas de la UE y el presupuesto.
3. Hacer cumplir la legislación europea (junto con el Tribunal de Justicia).
4. Representar a la UE en los foros internacionales, por ejemplo, negociando acuerdos entre la UE y otros países.

También muy importante para la presente investigación es entender que la Comisión se organiza en Direcciones Generales (DG) que se ocupan de áreas concretas. Todas ellas están coordinadas por la Secretaría General, que también gestiona las reuniones semanales de la Comisión.

Las DG son las que elaboran las propuestas legislativas de la Comisión. Las DG más vinculadas a la gestión de la política exterior, diplomacia y diplomacia pública son la Dirección General para la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación y la Dirección General de Relaciones Exteriores (RELEX).

---

3. Publicado en la página web oficial de la Comisión Europea: [http://europa.eu/institutions/inst/comm/index\\_es.htm](http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_es.htm)

La Comisión se reúne una vez por semana en Bruselas. Siguiendo el orden del día, el Comisario responsable del área a tratar expondrá sus conclusiones y responderá ante la Comisión.

Tal y como se estipula en el vigente Tratado de la Unión Europea (a fecha de julio de 2009, última comprobación por parte del autor), en su artículo 17 y en el punto 4, la Comisión estará compuesta por un Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus Vicepresidentes, y un nacional de cada Estado miembros.

## 6.2. El despertar de una verdadera diplomacia pública

La política exterior de la Unión Europea necesita de una gran labor de comunicación estratégica para llegar a una opinión pública heterogénea y dispersa a lo largo y ancho del planeta; también dentro de sus fronteras. Esa necesidad se traduce en la elaboración de una comunicación efectiva que favorezca y refuerce las relaciones y la confianza: “Una acción exterior requiere varios elementos presentes a lo largo de la historia: identidad, reconocimiento de intereses, definición de objetivos, disposición al uso de la fuerza si fuera necesario”<sup>4</sup>. Con estas palabras, F. Portero se acerca a los principios por los que se configura la diplomacia pública, pero, sobre todo, busca aquella efectividad que es medida por el reconocimiento de unos intereses comunes.

La estabilidad institucional que otorga la comunicación es el principal activo con el que cuenta la Unión para desarrollar sus políticas de *soft power*: “La Unión Europea es uno de los logros políticos más espectaculares de la historia reciente [...] La Unión Europea no sólo es un proceso de convergencia continental, también es un formidable instrumento de estabilidad”<sup>5</sup>.

Para compactar esa estabilidad y construir una Unión Europea más uniforme en todos los sentidos, también conforme a su política exterior, la comunicación es un factor esencial, ya que es el principal factor que en todo sistema social introduce equilibrio.

Por esta razón, en la Europa de comienzos de siglo se trazaron una serie de vías con la intención de reforzar este cometido:

a) La primera de ellas fue el Plan D (democracia, diálogo y debate), una plataforma que fue puesta en marcha por la Comisión el 13 de octubre de 2005 para “fomentar un debate más amplio entre las instituciones democráticas de la Unión Europea y los ciudadanos”<sup>6</sup>. Un debate público en el seno de la UE.

4. *Ibidem* nota 25, pp. 219-230.

5. Portero, F., “La atracción europea”, *ABC*, 14 de octubre de 2008.

6. Comisión Europea, *Plan D: democracia, diálogo y debate*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Bruselas, 13 de octubre de 2005.

Orientado de esta manera, el Plan D puede considerarse, técnicamente, como un primer intento de diplomacia pública europea, todavía más si como objetivos se propuso lo siguiente: “Debe contemplarse como una acción complementaria de otras iniciativas o programas, en curso o propuestos, por ejemplo en materia de educación, juventud, cultura y promoción de una ciudadanía europea activa”<sup>7</sup>. Así, no cabe ninguna duda de que esta iniciativa supone el intento por conectar las instituciones con una opinión pública concreta. La influencia de la UE es un objetivo que, junto con la comunicación, también pasa por la cultura y por la educación.

Este Plan D se complementa muy directamente con el anterior “Plan de acción para mejorar la comunicación de la Comisión sobre Europa”, de julio de 2005.

Dentro del Plan D se señalaron, de manera orientativa, una serie de grupos de debate sobre los que iniciar el proceso de diálogo:

- El desarrollo económico y social de Europa, entre los que destaca su capacidad de generar crecimiento y empleo, maximizando los efectos de la estrategia de Lisboa; el debate sobre los valores comunes en que se basan los modelos económicos y sociales en Europa o la cuestión acerca de las reformas necesarias para hacer frente a la competencia mundial y las condiciones de un desarrollo sostenible.
- Percepción de Europa y de las tareas de la Unión: se pretendía alimentar el diálogo partiendo de los logros históricos y de los beneficios concretos que la Unión aporta en la vida diaria.
- Fronteras de Europa y su papel en el mundo: la perspectiva de las nuevas ampliaciones, la capacidad de la Unión para acoger nuevos miembros, la seguridad general del continente en relación con sus vecinos o la influencia de Europa en relación con los otros grandes bloques.

b) La segunda vía de equilibrio es el Libro Blanco sobre una política europea de comunicación, de febrero de 2006. Una vez más se pretende el acercamiento al ciudadano y se deja entrever la preocupación de Bruselas por la opinión pública, tanto de dentro como de fuera de las fronteras comunitarias: “Existe una percepción general de que hay que hacer más, ya que la comunicación ha seguido siendo, en demasía, un asunto de Bruselas centrado en gran parte en decirle a la gente qué hace la UE y prestando menos atención a escuchar las opiniones del público”, y continúa matizando que “la comunicación debe convertirse en una política de la UE por derecho propio, al servicio de los ciudadanos, y basarse en un diálogo auténtico entre las personas y los responsables políticos y en un animado debate entre los propios ciudadanos”<sup>8</sup>.

El propio Libro Blanco reconoce una esfera pública europea en donde se desarrolla la vida política en la que conviven los asuntos nacionales de cada país miembro y los asuntos propiamente europeos.

---

7. *Ibíd.*, 13 de octubre de 2005.

8. Comisión Europea, Libro Blanco sobre una política europea de comunicación, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Bruselas, 1 de febrero de 2006.

Por último, añade cinco ámbitos de actuación:

- Definición de principios comunes, en donde se advierte que el derecho a la información y a la libertad de expresión son la clave de la democracia en Europa.
- Refuerzo del papel de los ciudadanos, siendo aquí el lugar idóneo para la implantación del Plan D.
- Trabajo con los medios de comunicación y con las nuevas tecnologías.
- Comprensión de la opinión pública europea, donde juega un papel importante el Eurobarómetro.
- Colaboración de los Estados miembros, de las instituciones, de las políticas regionales y locales, de los partidos políticos y de las organizaciones sociales.

Por lo tanto, la diplomacia latente de la Unión Europea comienza por dar fuerza y valor institucional a la comunicación que, en los últimos años, se ha visto como una necesidad, tal y como lo percibió Javier Noya en su libro de 2007, donde hacía referencia a la llamada crisis de las caricaturas que había sucedido un año antes. En este episodio los países árabes vertieron severas críticas contra Europa tras la publicación, en un periódico danés, de una serie de caricaturas de Mahoma y la Unión Europea no tuvo capacidad de respuesta inmediata.

Es en esta serie de sucesos en donde entra en juego la estrategia de diplomacia concebida a varios niveles o dimensiones.

En primer lugar, la reacción a las informaciones y noticias (como debió ocurrir en el caso de las caricaturas) es un primer esfuerzo centrado en el corto plazo. En este primer nivel, conocido como gestión de noticias, es donde mayor esfuerzo periodístico se debe realizar. Puesto que los medios de comunicación son, generalmente, el vehículo principal de conocimiento y el que más rápidamente llega a los ciudadanos de una manera masiva, las estrategias de gestión de información han de conocer su funcionamiento y saber administrar las informaciones que mejor se adecuan a los intereses de, en este caso, la Unión Europea.

Un segundo nivel se corresponde con la creación y el mantenimiento de una comunicación estratégica. Se instala en el medio plazo y su carácter ya no es tan reactivo. El establecimiento de una agenda mediática y la utilización de actividades y eventos con el fin de reforzar mensajes y percepciones serán sus objetivos fundamentales. En este nivel se abren más canales, además de los meramente informativos.

En último lugar se encuentra la dimensión más alta y principal de toda estrategia de diplomacia pública, esto es, la construcción de relaciones. Es una labor que requiere del largo plazo, de la perseverancia y de un trabajo constante. La finalidad de la creación de relaciones es alcanzar altos niveles de confianza para poder establecer diálogos beneficiosos para el interés general del país o la institución política representativa en cuestión.

## Fases en las que trabaja la diplomacia pública

1. Gestión de noticias.	2. Comunicación estratégica.	3. Construcción de relaciones.
Corto plazo (horas, días).	Medio plazo (semanas, meses).	Largo plazo (años).
Carácter reactivo.	Carácter reactivo/proactivo.	Carácter proactivo.
Medios de comunicación.	Apertura a varios canales.	Todos los niveles.
Información.	Diálogo, comunicación.	Confianza.

Fuente: Elaboración propia.

### 6.3. La política exterior de la Unión

Europa aún no cuenta con ninguna institución o entidad que se ocupe expresamente de coordinar actividades de diplomacia pública, tal y como se observa de su estructura y en su composición interna y organizacional, pero eso no es razón para afirmar que no se está desarrollando una *diplomacia* en esta dirección. La orientación de sus políticas, la creación de nuevos cargos y organismos, la conciencia de una opinión pública europea, así como su actividad exterior hacen posible hablar de una latente diplomacia pública europea.

El caso de la Unión Europea es paradigmático en el sentido de que, aunque no se tengan las estructuras sólidas pertinentes, en su seno se desarrolla el ciclo más completo que pueden llevar a cabo las estrategias de diplomacia pública. Un ciclo que afecta primeramente a un público exterior y, posteriormente, revierte en la audiencia interna de los países miembros.

La Unión Europea es una de las entidades que mejor cubre las dos dimensiones en las que trabaja la diplomacia pública: por un lado comunicar, influir y actuar sobre una audiencia interna, y, por otro, alcanzar a los ciudadanos de otros países, en lo que sería la principal dimensión y el objetivo último de este tipo de actividades.

Anteriormente se ha comprobado cómo la diplomacia pública busca establecer un contacto y ejercer una atracción basada en el conocimiento, las ideas y el diálogo con los públicos extranjeros, en consonancia con las ideas del *soft power*. Esta influencia, que en ningún caso puede ser equiparada a la propaganda (actividad que busca manipular la realidad para conseguir la adhesión de su audiencia) cuenta con un *feedback* o retroalimentación muy importante, ya que tiene unos efectos sobre los públicos internos.

En la Unión Europea, ese ciclo de diplomacia pública comienza con un sistema de política exterior muy institucionalizado y con unos claros objetivos que afectan tanto a los países extranjeros como a los propios miembros de la Unión. Un sistema que, por supuesto, va más allá del plano normativo, donde su papel es incuestionable.

Así, su política exterior requiere de cierta unidad, algo que se ha venido trabajando en el seno de la Unión desde el Tratado de Maastricht (diciembre de 1994), donde se establecen los pilares fundamentales de la Comunidad Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con la figura del Alto Representante, y la cooperación en asuntos de Interior y de

Justicia. Estos pilares se han ido modificando con los sucesivos tratados hasta llegar al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma en 2004, por el cual se fortalecía la acción exterior y se creaba el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de la Unión Europea.

Tras Roma y una serie de problemas institucionales, planteados a raíz de la aceptación del Tratado Constitucional, se llegó a una versión consolidada del Tratado de la Unión Europea<sup>9</sup>, hoy día vigente (junio de 2009) y resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y que se encuentran en proceso de ratificación.

En su primer artículo, el texto vigente expone lo siguiente: “La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados los ‘tratados’). Ambos tratados tienen el mismo valor jurídico. La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea”<sup>10</sup>.

Pero es en el segundo cuando se plasma verdaderamente el interés común, mediante el cual se buscará la unidad sobre la que se articularán las acciones exteriores: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”<sup>11</sup>.

La idea de libertad, democracia, respeto por los derechos humanos, etc., supone los contenidos que se podrían incorporar a la identidad de la Unión Europea y, por lo tanto, están en consonancia con las políticas y los mensajes que se transmiten tanto al exterior como al interior.

El Consejo de la Unión Europea determinará los intereses y objetivos de la Unión Europea en materia de política internacional, tal y como afirma el punto primero del artículo 22 del actual Tratado: “Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la Política Exterior y de Seguridad Común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.” Una tarea que será desarrollada por el Alto Representante, quien preside el Consejo de Asuntos Exteriores.

Y el artículo 26 matiza: “El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la Política Exterior y de

---

9. “Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 115/13, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 9 de mayo de 2008 (vigente a fecha de junio de 2009, última comprobación).

10. *Ibidem*.

11. *Ibidem*.

Seguridad Común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias. Si un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europea para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento”<sup>12</sup>.

Esas decisiones y objetivos estratégicos serán llevados a cabo por la Comisión, cuyo Vicepresidente es el Alto Representante de la Política y la Seguridad Común, y fundamentalmente a través de la Dirección General de Relaciones Exteriores (RELEX).

El Parlamento tiene menos peso en la política exterior y se convierte en un órgano de consulta, aunque tiene el derecho a estar informado y dispone de la posibilidad de dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo. Además, tiene lugar un debate anual sobre los progresos en materia de PESC.

Todo ello, a través de uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuyos objetivos principales son los siguientes<sup>13</sup>:

- Defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad.
- Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional.
- Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores.
- Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza.
- Fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional.
- Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales para lograr el desarrollo sostenible.
- Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano.
- Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena *gobernanza* mundial.

Es evidente que las ideas de interés nacional y comunicación estratégica están presentes en todo momento en las cuestiones relacionadas con la política exterior de la UE. Esto se encuadra en la segunda fase del proceso de diplomacia pública. Todavía quedaría dar el paso

---

12. *Ibidem*.

13. Disposiciones Generales Relativas a la Acción Exterior de la Unión, capítulo 1, artículo 21, 1<sup>er</sup> punto de la Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la UE, C 115/13*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 9 de mayo de 2008 (vigente a fecha de junio de 2009).

hacia la construcción de relaciones, el estadio ideal para desempeñar un papel relevante en el concierto internacional.

La Unión Europea, como organización internacional con potestad para aplicar su propia política independiente, posee los mecanismos necesarios para desarrollar labores de poder blando y, por consiguiente, de diplomacia pública en sus más altos niveles.

En primer lugar habrá que identificar la situación de la organización en su entorno para, una vez comprendido su papel, descifrar cuáles son sus acciones de diplomacia pública.

#### 6.4. La Unión Europea en el sistema internacional

El papel de la Unión Europea en el plano internacional supone mucho más que un compendio de alternativas para ejercer influencia en el sistema. Tal y como declara Mark Leonard<sup>14</sup>, Europa liderará el siglo XXI. Pero para ello deberá desarrollar su política exterior y su poder blando, ya que existe una corriente no tan optimista dentro de la que se encuentra Robert Kagan<sup>15</sup>, quien afirma que las iniciativas sobre política exterior de la UE tienden a ser de corta vida, y raramente están respaldadas por acuerdos sostenibles por parte de los diferentes poderes europeos.

La política exterior europea es definida por Hazel Smith como la capacidad para hacer e implementar políticas en el extranjero con las que promocionar los valores domésticos, los intereses y las políticas del actor en cuestión: *“The capacity to make and implement policies abroad which promote the domestic values, interest and policies of the actor in question”*<sup>16</sup>.

Una vez más, encontramos la promoción de valores y la búsqueda del interés nacional o doméstico, tal y como sugieren todas las definiciones sobre diplomacia pública.

Pero la política exterior comunitaria no solamente se fundamenta en la PESC, es decir, hacia el exterior, sino que la Unión también elabora política exterior dentro y entre las llamadas comunidades europeas, así como dentro y entre sus instituciones y organismos. La PESC, a pesar de todo, un marco interestatal en donde incluso los Estados miembros pueden ejercer cierto control sobre la toma de decisiones gracias a que tienen derecho a veto.

De todo ello es consciente la propia organización y, siguiendo a Karen E. Smith, de la London School of Economics and Political Science, el hecho de que la Unión Europea haya articulado objetivos comunes en su política exterior es un paso hacia convertirse en un actor internacional más efectivo: *“The fact that the European Union has articulated common foreign policy*

14. Leonard, M., *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, 2005.

15. Kagan, R., *Of Paradise and Power: America and Europe in the new world order*, Vintage International, Nueva York, 2004, p. 66.

16. Smith, H., *European Union Foreign Policy: what it is and what it does*, Pluto Press, Londres, 2002, p. 7.

*objectives is a step towards more effective international actorness*<sup>17</sup>. Además, añade que podrá conseguir sus objetivos en política internacional cuanto más extendida sea su capacidad como actor internacional: “*But how well the EU can achieve its foreign policy objectives does depend partly on the extent of its international actor capability*”.

En el año 2002, la UE comenzó un largo proceso para elaborar un nuevo tratado. En una serie de sucesivas conferencias internacionales se plantearon reformas para sus instituciones, para sus competencias y para el sistema de toma de decisiones. De todo ello surgió el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, también conocido como el Tratado Constitucional. Tras los problemas planteados inicialmente se llegó a una nueva reforma mediante el Tratado de Lisboa de 2007, que pretendió dar salida a una serie de cambios, sobre todo en el plano institucional y de política exterior.

Pero pese a los esfuerzos de integrar una voz exterior común y unas acciones específicas, la Unión Europea aún tiene obstáculos que superar. Unas barreras que han sido minuciosamente analizadas por expertos como Karen E. Smith y que comienzan ya desde el mismo momento en que se seleccionan los objetivos para los que tomar medidas. La Unión se encuentra metida de lleno en un largo proceso evolutivo.

Los Estados miembros deben de estar de acuerdo, y para ello es fundamental una labor de comunicación estratégica y una política exterior dentro de la propia UE, tal y como se ha comentado antes. “*Tacit or explicit agreement of all the member states is needed for the Union to act internationally*”, comenta Smith, ya que, “*for many observers, the fundamental obstacle to EU foreign policy-making is that the member states still insist on pursuing their foreign policy interest separately, or at least ensuring that any Union policy causes least damage to them*”<sup>18</sup>. De esta manera, es normal que expertos como Robert Cooper adviertan que la UE no puede proteger su paraíso posmoderno, ni mucho menos extender su mensaje posmoderno, si no está preparada para jugar con las reglas de la jungla exterior.

Y para jugar en el tablero internacional ya no sólo es necesario el uso de la fuerza o la coerción militar, sino que el poder blando se está imponiendo, tal y como argumentan J. Nye o S. Riordan, de manera que la comunicación de la identidad y el reconocimiento por parte del resto de actores sean activos suficientes para estabilizar el sistema internacional.

Los argumentos de la corriente realista enfatizan los límites de la cooperación y del sistema de relaciones, argumentando que las instituciones internacionales no pueden sobrepasar esos límites. Los Estados tienen que sobrevivir en un sistema anárquico y no deben verse afectados por otros Estados (potenciales enemigos). Por tanto, en una visión realista, y siguiendo a K. Smith, la acumulación, el mantenimiento y el uso del poder (especialmente

17. Smith, K., *European Union Foreign Policy in a changing world*, Polity Press, Londres, 2008, pp. 3-4.

18. *Ibidem*, p. 10. Para muchos observadores, el obstáculo fundamental en la toma de decisiones sobre política exterior es que los Estados miembros todavía insisten en perseguir sus intereses en política exterior de manera separada o, al menos, asegurándose de que ninguna política de la Unión les causa el menor daño.

militar) son verdaderamente importantes, no sólo para mantenerse vivo, sino para proteger y promocionar el interés nacional.

En cambio, existen otras teorías que se concentran en la importancia de la identidad y por tanto trabajan sobre la manera de desarrollar la identidad de la UE en el campo internacional (David Allen, Joseph Nye, etc.). Argumentan que la política exterior y la diplomacia son la expresión de la identidad y los intereses de una comunidad en particular.

Karen Smith establece una interesante política exterior europea en dos direcciones, una interna y otra externa, que responden a diferentes motivaciones o estímulos:

1. Los *estímulos externos* son las demandas concretas a la UE para la acción, así como los efectos más difusos provocados por la interdependencia internacional o la globalización. La interdependencia implica más que la interconexión, es lo característico de un sistema internacional en el que los Estados no son los actores más importantes y donde las acciones militares no son el objetivo primordial. Para Smith, esa interdependencia puede fortalecer la acción colectiva de los Estados miembros de la UE, al menos, de tres maneras posibles<sup>19</sup>:
  - a) Primera, existe la conciencia de que las acciones unilaterales son a menudo inefectivas o imposibles en un mundo interdependiente. Los miembros de la UE estarían mucho mejor actuando colectivamente.
  - b) Segunda, la interdependencia crea oportunidades de acción para la UE. Hay más sitio para que la UE actúe como autónomo: sus instrumentos civiles podrían tener más influencia en un mundo en el cual la economía es incluso más importante que el valor militar. Esto es una oportunidad para la Unión, ya que de esta manera podría ejercer una influencia en las políticas domésticas y exteriores de terceros países, si ellos dependieran de la UE para el comercio o para obtener otros beneficios.
  - c) Tercera, la interdependencia ha formado una “agenda política” de manera que se pueda hacer una acción colectiva sensible y deseable. Los instrumentos políticos de la UE (ayuda, comercio, diplomacia) son útiles para ocuparse de las nuevas amenazas en seguridad, incluyendo las disputas étnicas, violaciones de derechos humanos, necesidades económicas y el crimen internacional (las cuales serían difíciles de manera unilateral). Esta cuestión está plenamente de acuerdo con las tesis de la diplomacia pública y la propia Smith incide al argumentar que la acción de la UE puede ser considerada más legítima que la propia acción unilateral en los casos referentes a la promoción de los derechos humanos, la democratización o la intervención humanitaria.
2. Los *estímulos internos* para la política exterior de la UE incluyen factores intraeuropeos y factores intraestatales. Con la expansión de la UE, los nuevos Estados miembros han visto influenciado el contenido y el alcance de sus relaciones exteriores. Con la UE,

---

19. *Ibidem*, p. 13.

sus miembros pueden ocultarse tras ella, argumentando las exigencias que requiere ir junto con sus socios cuando se encuentren demandas desagradables del exterior.

Por todos estos factores, la importancia de la identidad se ha visto crucial a la hora de participar del entramado internacional. Como argumenta Henrik Larsen, la UE intenta presentarse como una unidad política con un papel que desarrollar en las políticas mundiales, con sus propios intereses.

Estas reflexiones conducen a afirmar que existe una diplomacia pública europea en un sentido latente y algo que ha sido notado por autores como Christopher Hill y William Wallace: *“European diplomacy has steadily become associated in the public mind with a distinctive set of principles which include a preference for diplomacy over coercion, the use of mediation to resolve conflicts, a preference for long-term economic solutions to political problems, and the promotion of human rights”*<sup>20</sup> (“La diplomacia europea ha llegado a asociarse fuertemente en la mente de los públicos con un conjunto distintivo de principios que incluyen una preferencia de la diplomacia sobre la coerción, el uso de la mediación para resolver conflictos, una preferencia por las soluciones económicas y a largo plazo de los problemas políticos y la promoción de los derechos humanos”).

## **6.5. La diplomacia pública de la Unión Europea en la primera década del siglo XXI**

Aunque de una manera latente y sin, de momento, ninguna institución o cuerpo dedicado específicamente a labores de diplomacia pública propiamente dichas, la UE cuenta con una serie de actividades puestas en marcha encaminadas a influir en una opinión pública internacional en dos direcciones: entre los países miembros y hacia el exterior de la propia Unión.

Además, existen organismos, como la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX), que se sirve de una serie de departamentos u oficinas en terceros países. De esta forma se pueden mantener relaciones con los públicos extranjeros. Aunque no es la única vía, como se verá a continuación.

La UE dispone de tres instrumentos fundamentales para desenvolverse en el entorno internacional: el primero de carácter económico, un segundo instrumento es el militar (en cierto grado) y como tercer instrumento se encuentra la diplomacia. Son instrumentos que sirven a la UE para poder alcanzar sus fines.

K. J. Holsti<sup>21</sup> desarrolló, en los años setenta, seis maneras por las que un actor internacional puede influenciar a otro: usando la persuasión (obtener una respuesta favorable sin necesidad de mantener explícitamente la posibilidad de castigos), ofrecer recompensas; conceder esas

---

20. Hill, C. y Wallace, W., “Introduction: actors and actions”, *The actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Londres, 1996, pp. 9-10.

21. Holsti, K. J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice Hall, New Jersey, 1972, pp. 6-125.

recompensas; amenazar con castigos; infligir castigos no violentos; o, por último, utilizar la fuerza.

La situación ideal y la más utilizada en la sociedad internacional contemporánea se corresponde con el uso de la persuasión, de manera que se puedan establecer relaciones basadas en la confianza y beneficiosas para ambas partes.

En la misma línea que Holsti, Christopher Hill usa cuatro amplias categorías para ejercer poder e influencia: un actor puede inducir a otro a hacer algo, usando la fuerza o la disuasión (amenazar con usar la fuerza), o puede influir las decisiones de otros actores usando la persuasión (los incentivos) y el respeto (a través de una influencia latente y constante).

El empleo de la persuasión es similar a la concepción del *soft power* de Joseph Nye, una situación preferida antes que la coacción y la imposición:

“Un país puede obtener los resultados que desea en política internacional porque otros países (que admiran sus valores, emulan su ejemplo, aspiran a sus niveles de prosperidad y apertura) quieren seguirle”<sup>22</sup>.

Esta idea es la base de toda diplomacia pública y el pilar fundamental que, como se ha visto con los tratados y la PESC, sustenta la acción exterior de la UE. Es el poder de la atracción que el propio Nye distingue de la coerción o la imposición. Se trata de un poder blando.

Para este análisis, de entre los tres instrumentos fundamentales de que dispone la UE para actuar en el plano internacional (económicos, militares y diplomáticos), lo más relevante corresponde al tercer grupo y, dentro de éste, aquellas medidas que entran a formar parte de una diplomacia pública europea y del *soft power* europeo.

Un instrumento, el diplomático, y unas medidas concretas que serán analizadas a continuación.

En primer lugar, a través de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Unión puede emplear una amplia gama de instrumentos diplomáticos.

Las decisiones para utilizar estos instrumentos se toman solamente dentro del marco de la PESC, que exige generalmente una decisión unánime por parte de los Estados miembros. Este hecho subraya que la Unión Europea no tiene competencia exclusiva para utilizar estos instrumentos y la mayoría de ellos pueden ser utilizados de manera unilateral por cada uno de los Estados miembros.

Los instrumentos diplomáticos que utiliza la Unión Europea son los siguientes<sup>23</sup>:

22. Nye, J., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004, pp. 5-7.

23. Smith, K., *op. cit.*, Polity Press, 2008, p. 63.

- *Démarches* (despachos o gestiones).
- Declaraciones o informes.
- Visitas de alto nivel.
- Apoyo a la acción de otras organizaciones internacionales.
- Sanciones diplomáticas.
- Prohibiciones de visado o viaje para individuos particulares.
- Reconocimiento diplomático.
- Acuerdos en materia de Política Exterior y Seguridad Común y en Justicia y Asuntos Internos.
- Diálogo político.
- Propositiones de paz.
- Mandar enviados especiales.
- Respaldo conferencias de paz.
- Enviar observadores de alto-el-fuego.
- Administración en ciudades extranjeras.
- Envío de observadores para procesos electorales.
- Envío de expertos civiles.
- Imponer embargos de armas.
- Ofrecimiento de calidad de miembro.

De entre todas estas medidas, las visitas de alto nivel, el diálogo político, el respaldo a conferencias de paz y el envío de expertos civiles son las actividades que más se relacionan con el poder blando, la atracción, la influencia en la opinión pública internacional y, por consiguiente, en la diplomacia pública.

Los despachos o gestiones (palabra francesa: *démarches*) son generalmente mensajes confidenciales para otros gobernantes, entregados por los embajadores de la Troika<sup>24</sup> o simplemente por su presidencia. En 2003 la UE envió 606 despachos, mientras que en 2005 realizó 292.

Las declaraciones o informes son utilizados para expresar la posición de la Unión Europea (condenación, preocupación o apoyo) en situaciones particulares. La Unión hizo 150 declaraciones; en 2005, 153.

Otras veces, las posiciones de la UE son transmitidas directamente por la Troika, su Presidencia o el Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común en una visita a un tercer país o a través de los embajadores correspondientes.

---

24. *Troika*: La Troika representa a la Unión Europea en las relaciones exteriores correspondientes a la política exterior y de seguridad común (PESC). Desde el Tratado de Ámsterdam, la Troika reúne a las siguientes personalidades:

- El Ministro de Asuntos Exteriores del Estado miembro que ocupe la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.
- El Secretario General/Alto Representante de la política exterior y de seguridad común
- El Comisario europeo encargado de las relaciones exteriores y de la política de vecindad.

La UE se encuentra en numerosos “diálogos políticos” con terceros países y grupos regionales, algunos de los cuales cuentan con acuerdos de cooperación o asociación.

A continuación, se va a desplegar una tabla que ofrece la posibilidad de comprender cómo son este tipo de encuentros, bases para una diplomacia pública de calidad y que toda organización con una política estratégica debería llevar a cabo:

#### Encuentros de diálogo político durante 2004

Nivel	Tipo de encuentro	País
A nivel de Jefes de Estado/ Jefes de Gobierno	Bilateral	Canadá, Chile, China, India, Japón, México, Rusia.
	Doble reunión	Corea del Sur, Ucrania, Estados Unidos.
	Regional	América Latina, Asia (ASEM), CARIFORUM, Comunidad Andina, Grupo de San José.
A nivel ministerial	Bilateral	Afganistán, Albania, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Canadá, Chile, China, Iraq, Israel, Japón, Jordania, Kazajstán, Kirguzistán, Líbano, Moldavia, Marruecos, Nueva Zelanda, Nigeria, Pakistán, Autoridad Palestina, Rusia, Serbia-Montenegro, Sudáfrica, Ucrania, Estados Unidos, Uzbekistán.
	Regional	EFTA/EEA, África, ASEM, oeste de los Balcanes, ECOWAS, Comunidad Andina, Consejo de Cooperación del Golfo, Grupo de Río, movimientos no alineados, SADC, ONU, OSCE.
A nivel de alto funcionario	Bilateral	Canadá, China, India, Japón, México, Marruecos, Nigeria, Rusia, Corea del Sur, Sudán, Ucrania, Estados Unidos, Rusia-EE UU.
	Regional	África, ASEAN, ECOWAS, socios mediterráneos, SADC, ONU.

Fuente: Consejo de la UE, Instrumentos de la PESC (EU<sup>3</sup>CFSP Instruments).

Los diálogos políticos son encuentros que pueden abarcar a todas las materias relativas a la política y seguridad exterior (incluidos temas como el terrorismo o la inmigración). Los diálogos con socios importantes, como Estados Unidos y Rusia, dan lugar a frecuentes reuniones a varios niveles (desde altos funcionarios a Jefes de Estado o de Gobierno); otro tipo de diálogos tienen lugar con menos frecuencia, a menor nivel, e involucran a la Troika. Los diálogos o encuentros son una oportunidad en donde la UE puede expresar apoyo, preocupación o condena, y pueden ser utilizados como un incentivo, dada la gran demanda de diálogo entre la Unión y terceros países.

Por otro lado, la UE destina a una serie de representantes y enviados especiales que contribuyen al mantenimiento de la paz. Hasta finales de 2007 eran nueve las personas que se hacían cargo de esta tarea alrededor del mundo:

- La región africana de los Grandes Lagos, desde 1996, Roeland van de Geer.
- Para el proceso de paz del Medio Este, desde 1996, Marc Otte.
- Antigua Yugoslavia-República de Macedonia (FYROM), desde 2001, Erwan Fouéré.
- Afganistán, desde 2001, Francesc Vendrell.
- Bosnia-Herzegovina, desde 2003, Christian Schwarz-Schilling.
- La región del Cáucaso (sur), desde 2003, Peter Semneby.
- Sudán, desde 2005, Torben Brylle.
- Moldavia, desde 2005, Calman Mizsei.
- Asia central, desde 2005, Pierre Morel.
- Burna, desde noviembre de 2007, Piere Fassino.

El apoyo a las conferencias multilaterales para la prevención de conflictos es otro instrumento propio de la diplomacia comunitaria, como pudo ser el Pacto de Estabilidad para Europa Central y del Este de 1995.

Junto a la diplomacia más orientada al ciudadano, la Unión Europea, a través de determinados órganos, trata de establecer una acción exterior pública basada en el poder blando, la atracción, el diálogo y el contacto directo con los ciudadanos del mundo.

A continuación se analizarán los principales organismos que contribuyen a fomentar una diplomacia pública europea a través, fundamentalmente, de la comunicación (diferentes Direcciones Generales, el consorcio de radios europeas o la Oficina de Publicaciones de la UE, entre otros).

Se trata de un análisis de todos aquellos elementos relacionados con el concepto “diplomacia pública”.

### **6.5.1. Hacia la opinión pública internacional desde la información: la Dirección General para la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación**

Un primer paso hacia la diplomacia pública se encuentra en la coordinación de las informaciones y las comunicaciones ya desde el propio seno de la UE.

La Comisión, como representante de la UE, acoge en su seno la Dirección General para la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación, cuyo Director General es Fabio Colasanti.

Las actividades de esta Dirección General se agrupan en tres tipos: regulación del mercado, estimular la sociedad de la información y explorar sus beneficios.

a) Mediante la regularización, la UE pretende unificar (a través de la transmisión y el contenido) sus mensajes para el complejo relacional internacional. Tal y como afirma la propia DG, el sector europeo de la sociedad de la información ha crecido, en parte debido a iniciativas europeas, tales como la creación de un mercado único, la Directiva de “Televisión sin Fronteras”, la adopción de estándares comunes y armónicos (como la norma GSM) y la liberalización del

sector de las telecomunicaciones. Hoy, existen dos áreas principales para la regulación de la sociedad de la información a un nivel europeo: la transmisión y el contenido.

Para la transmisión, se lanzó en julio de 2003 un nuevo “marco regulador de las comunicaciones electrónicas”, que proporciona un marco jurídico que dará continuidad al desarrollo de la industria de las comunicaciones de Europa. El nuevo marco es favorable a un sistema competitivo (a mayor competencia, menos normativa) y cubre, entre otras cosas, los recursos necesarios para las comunicaciones. Un recurso al que se le otorga gran importancia con el nuevo marco es el espectro radiofónico, que hace posible las comunicaciones inalámbricas. Por eso se ha creado una nueva “política del espectro radiofónico”. De la misma manera, la DG para la sociedad de la información es la encargada de gestionar el número de teléfono 112, un único número de emergencias para toda Europa. De esta manera, el contacto con el ciudadano es constante y la Unión se presenta a su servicio.

El marco regulador europeo se coordina con la “Directiva sobre equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación” (RTTE, por sus siglas en inglés), encargada de regular un mercado de las telecomunicaciones en la UE con valor de 30.000 millones de euros.

En relación a los contenidos, el marco regulador del sector audiovisual garantiza el cumplimiento de objetivos de interés público, como pueden ser el acceso a la información y la protección de los ciudadanos ante la comunicación comercial, la protección de los menores y de la dignidad humana:

- La Directiva de “Televisión sin Fronteras”, a la que antes se ha hecho alusión, fomenta el sector europeo de la radiodifusión y garantiza la circulación de servicios de radiodifusión televisiva por toda la UE.
- La Recomendación del Consejo sobre la protección de los menores y de la dignidad humana establece unas normas para luchar contra contenidos ilícitos y nocivos.

b) Para estimular la sociedad de la información, y contando con el anterior marco regulador, la UE cree necesarias políticas que permitan superar los obstáculos planteados en temas como los derechos de autor o la seguridad. En primer lugar, incide en una infraestructura que se plantea objetivos tales como “superar los desequilibrios de la banda ancha” o desarrollar una “política espacial”.

Por otro lado, y para estimular el sector, la UE ofrece una serie de servicios:

- Derechos de autor, también en el campo de los derechos digitales.
- Considerar al sector público como el mayor productor de información de Europa. Para ello la Directiva sobre la información del sector público pretende fomentar esta tendencia.
- La digitalización del patrimonio cultural de Europa (bibliotecas digitales).
- La estrategia para una sociedad de la información segura trata de elevar los niveles de protección para los usuarios.

c) Por último, existen una serie de iniciativas que pretenden aprovechar todas las posibilidades de la sociedad de la información. Iniciativas que buscan una mejora de los servicios públicos y privados para beneficiar a todos los europeos.

Medidas como el negocio electrónico (*e-business*), gracias a la Directiva sobre comercio electrónico o como una serie de políticas para favorecer el desarrollo sostenible.

Como se ha podido comprobar, todas estas acciones trabajan para la interconexión de la sociedad europea y, por tanto, se encuadrarían en herramientas de diplomacia pública hacia una opinión pública europea que, obviamente, tendrán su repercusión en el exterior, ya que son medidas que favorecen la unificación y la homogeneización de los contenidos sobre la UE.

### **6.5.2. Un intento de coordinar las relaciones exteriores: la importancia de la DG RELEX para la diplomacia pública europea**

Esta dirección general (DG RELEX) es uno de los organismos que más entran en contacto con las acciones de diplomacia pública propiamente dichas, ya que se abre al exterior de la UE y busca la relación con una opinión pública internacional.

En primer lugar, se encuentra la figura del Comisario de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad. En este caso se trata de una mujer, Benita Ferrero-Waldner. Su trabajo gira en torno a tres prioridades:

- Representa a la UE ante terceros países, impulsando la cooperación y fomentando el diálogo con sus socios.
- En el marco de la Política Europea de Vecindad, establece una sólida asociación entre la UE, los países vecinos de Oriente y las cuencas oriental y meridional del Mediterráneo.
- Como Comisaria responsable de la Oficina de Cooperación EuropeAid, se asegura de que el apoyo técnico y financiero que proporciona la UE se reparta de una manera racional y eficaz.
- La Comisaria de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad supone un enlace con el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) y con el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común.
- Igualmente, trabaja para dotar a la Comisión de una identidad clara y de un enfoque coherente en sus actividades exteriores.

Es quizá este último punto el más relacionado con labores de diplomacia pública propiamente dicha, ya que la elaboración y mantenimiento de una identidad para presentarse ante los ciudadanos es fundamental, pues es la propia DG RELEX el órgano responsable de las relaciones de la Comisión con el resto de organizaciones internacionales (ONU, OSCE o el Consejo de Europa).

Igualmente, la DG RELEX participa de la Comisión en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), gestionando, sobre todo, las relaciones bilaterales, tal y como se ha señalado más arriba.

Este órgano enumera una serie de políticas que lleva a cabo: gestión de crisis civiles, políticas de seguridad común en el exterior, desarrollo de instrumentos para la estabilidad, desarrollo de políticas antidroga, trabajo para la gestión de los asuntos medioambientales (en lo que se ha conocido como *diplomacia verde*), asistencia y observación de la UE en el exterior, política de vecindad, políticas de energía, políticas a favor de la democratización y los derechos humanos, garantizar la información, participación en los procesos de paz para Oriente Medio, políticas de inmigración, se convierte en un órgano de consulta pública y elabora políticas de educación.

Pero el trabajo más importante respecto de la diplomacia pública lo llevan a cabo las más de 120 delegaciones de la Comisión que se encuentran en terceros países. Es lo que se conoce como el Servicio Exterior:

*“The European Union today faces global responsibilities and challenges. The EU is the largest trading block in the world, the largest donor of humanitarian and development assistance and a constant point of reference for others on stability, democracy and human rights.*

*The European Commission plays a key role in the implementation of the EU’s foreign and other policies and in this it relies heavily on its over 130 Delegations and Offices around the World, which act not only as the eyes and ears of the Commission in their host countries but also as its mouthpiece vis-à-vis the authorities and the general population”<sup>25</sup>.*

“La Unión Europea se enfrenta hoy en día a responsabilidades y a desafíos globales. Es el órgano negociador más grande del mundo, el que mayor ayuda humanitaria aporta y uno de los mayores contribuyentes al desarrollo. Supone un punto constante de referencia para otros en estabilidad, democracia y derechos humanos.

La Comisión desempeña un papel fundamental para la puesta en práctica de la política exterior de la UE y para ello confía fuertemente en sus cerca de 130 delegaciones y oficinas alrededor del mundo, que actúan no solamente como los ojos y los oídos de la Comisión en sus respectivos países, sino que también como su portavoz en relación a las autoridades y a la población en general.”

Además de contar con delegaciones en terceros países, este servicio exterior tiene desplegadas otras tantas en seis organizaciones internacionales.

### **6.5.3. La Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea**

La Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas es la “editorial” de la Unión Europea.

25. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/delegations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/index_en.htm) (European Commission, External Relations, External Service).

Se trata del órgano mediante el cual se publica el *Diario Oficial* de la UE, en más de 23 idiomas, lo que supone un fenómeno único en el mundo editorial. Además, se encarga de editar otra serie de títulos, tanto en papel como en versión digital. Además, publica el *Informe General sobre la actividad de la UE*.

La Oficina de Publicaciones ofrece unos servicios que permiten el acceso gratuito a la información sobre la normativa comunitaria (EUR-LEX), acceso a las publicaciones (EU Bookshop, la biblioteca a la que antes se ha aludido en referencia a la Dirección General para la sociedad de la información), acceso a las licitaciones (TED) y a la investigación y desarrollo de la UE (CORDIS)<sup>26</sup>.

Es un órgano especialmente diseñado para establecer contacto directo con el ciudadano:

“Con el objetivo de acercar la Unión a sus ciudadanos, la Oficina de Publicaciones colabora permanentemente con las instituciones, las agencias y los organismos de la UE para continuar aumentando la transparencia de los procesos legislativos y de las políticas europeas, así como para facilitar el acceso a todo el corpus legislativo e informativo europeo, el cual se publica en las series L (legislación), C (comunicaciones e informaciones) y S (licitaciones y contratos públicos) del *Diario Oficial* y en los sitios web EUR-Lex y TED”<sup>27</sup>.

De esta forma, la Oficina de Publicaciones es la encargada de que existan multitud de panfletos informativos sobre la UE y sus instituciones por todo el mundo. Un servicio de información en el que participa la originalidad, ya que se pueden encontrar todo tipo de artilugios relacionados con Europa, tales como bolígrafos, pegatinas o minilibros en distintos idiomas, que explican los derechos fundamentales en la Unión Europea y que, a la vez, forman parte del atractivo de esta organización internacional.

#### 6.5.4. El consorcio de radios europeas: EURANET

“¿Está interesado en Europa más allá de las fronteras de su país?, ¿desea saber lo que piensa sobre Europa gente de otros países?

Entonces Euranet es su respuesta. En esta comunidad usted puede discutir y formar discusiones sobre temas de actualidad del continente. Descubra la comunidad y forme parte de este *mediaproject* europeo: Euranet”<sup>28</sup>.

De esta manera se presentó el nuevo proyecto de radio e Internet de la UE que comenzó a emitirse el 31 de marzo de 2008.

---

26. EUR LEX: <http://eur-lex.europa.eu/>; EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu/>; TED: <http://ted.europa.eu/>; CORDIS: <http://cordis.europa.eu/>

27. [http://publications.europa.eu/about\\_us/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/about_us/index_es.htm)

28. <http://www.euranet-community.eu/> (se trata del sitio web para la comunidad europea Euranet).

Un proyecto en el que participan 16 estaciones de radio de 13 países (Deutsche Welle, Radio Francia Internacional, Radio Nederland Wereldomroep, etc.). Incluso los nuevos países de la Unión están interesados en participar (Radio Internacional Eslovenia y Radio Polskie de Polonia). El objetivo de Euranet es informar a los ciudadanos sobre la actualidad europea en diferentes lenguas (inglés, español, francés, alemán y polaco, en una primera fase).

Cuenta con un sitio web donde encontrar información (audio y vídeo), escuchar los programas y donde se organizará una comunidad virtual, por la que los ciudadanos podrán participar subiendo contenidos a la propia web.

Las radios internacionales se constituyeron como el embrión de la diplomacia pública y ahora Euranet es un ejemplo de su evolución y de cómo se está desarrollando esa diplomacia pública europea.

Euranet es el ejemplo ideal para comprender la latente diplomacia pública de la Unión Europea.



## 7. ESTRATEGIAS COMUNICATIVAS DESDE ESTRASBURGO

Han pasado 60 años desde la Conferencia Internacional que se celebró en Londres y que dio origen al Consejo de Europa. El 5 de mayo de 1949 se acordó la creación de una organización internacional, con sede en Estrasburgo, que tuviera dos órganos principales: un Comité de Ministros y una Asamblea Consultiva.

El tratado fue firmado en el palacio de Saint James, de la capital británica, y su estructura se articula a través de un preámbulo y diez capítulos, con 42 artículos en total.

Ya desde su parte inicial se pueden encontrar las claves que van a mover a esta organización internacional:

“Consolidar la paz, basada en la justicia y la cooperación internacional, en la adhesión a los valores espirituales y morales que son la fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del derecho y en la realización progresiva de estos ideales y en interés del progreso social y económico”.

Con estos propósitos, se puede comprobar que se trata de una entidad que se orienta hacia el individuo a través de la propagación de una serie de valores e ideales. Por lo tanto, desde sus orígenes, se está observando a una institución que trabajará hacia la opinión pública, buscando la cooperación y la transmisión de una serie de intereses, ideas y valores que pretenden ser aceptados por una amplia comunidad. El Consejo de Europa se revela como una institución de diplomacia pública en sí misma y, de esta manera, capaz de llegar a unos ciudadanos de forma efectiva y continuada.

La generación de relaciones, objetivo fundamental de la diplomacia pública, se hace presente ya desde el primer capítulo del tratado fundacional: “La finalidad del Consejo de Europa consiste en realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social”. Igualmente, los Estatutos del Consejo dejan claro que se trata de una organización sin competencias en lo relativo a la defensa nacional.

La cooperación, la integración y el establecimiento de acuerdos en una serie de amplios campos son las principales líneas de actuación del Consejo para conseguir su objetivo: “Esta finalidad se perseguirá, a través de los órganos del Consejo, mediante el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos y la adopción de una acción conjunta en los campos económicos, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como la salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Este punto hace referencia a la protección de los derechos humanos, un aspecto muy destacado y claramente identificador de los principios del Consejo de Europa. Lo que, incluso, le ha llevado a no admitir como miembros a aquellos Estados incapaces de aceptarlos y cumplirlos. Un asunto que debe ser muy tenido en cuenta para desarrollar estrategias de diplomacia pública y de acercamiento a otros Estados o actores internacionales de diversa naturaleza.

## **7.1. Principales instituciones del Consejo de Europa**

El Consejo de Europa cuenta con tres instituciones principales, sobre las que se articula una gran red de organismos con infinidad de misiones diferentes, lo que hace del Consejo una complicada estructura en forma de tela de araña.

El más importante de todos, por su peso, composición y actividad, es el Comité de Ministros. Es el “órgano competente que actúa en nombre del Consejo de Europa”. Es el cuerpo que toma las principales decisiones. Por lo tanto, las labores de relación y comunicación con el resto de actores internacionales, propias de la diplomacia pública, recaerán sobre él. Aunque se verá más adelante cómo no va a estar solo en esta tarea.

Los representantes en el Comité son los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y, en colaboración con la Asamblea Parlamentaria (segunda institución que será analizada a continuación), es el guardián de los valores fundamentales del Consejo. Desde mayo de 1951, el Comité de Ministros permitió que cada Estado miembro aportara un representante permanente para estar en contacto con la organización en todo momento. Generalmente, son diplomáticos con rango de embajadores. Al año siguiente se decidió la participación de un diputado por cada Estado, con los mismos poderes decisorios que los Ministros. Es muy común que estos diputados se encuentren en Estrasburgo de manera permanente, por lo que pasan a ser llamados “diputados permanentes representativos”.

En el artículo 15 del tratado fundacional se encuentran definidos claramente los trabajos del Comité de Ministros, como son la puesta en marcha de las medidas necesarias para cumplir los objetivos del Consejo, la conclusión de convenios y acuerdos, así como la adopción, por parte de los Estados miembros, de una política común y un coordinación. El Secretario General será el interlocutor principal de este organismo.

Igualmente, el mismo artículo 15 argumenta la potestad del Consejo para emitir recomendaciones a los Gobiernos y que éstos, a la vez, le mantengan informado de las medidas tomadas

respecto a esas recomendaciones. Así, la comunicación entre el Consejo y los Estados miembros se antoja necesaria y vital para el correcto funcionamiento de toda la organización.

La Asamblea Parlamentaria es el órgano deliberativo del Consejo de Europa en donde entran en discusión las cuestiones que atañen a su competencia para posteriormente informar al Comité de Ministros en forma de recomendaciones. La Asamblea puede organizarse en comités o comisiones para examinar determinados asuntos de su competencia y formular opiniones sobre cualquier cuestión de procedimiento, amparándose, tal y como recoge el artículo 24 del texto fundacional.

La Asamblea cuenta con 630 miembros y 15 observadores (seis por parte de Canadá, seis por México y tres pertenecientes a Israel). Cada Estado miembro elige a sus representantes en la Asamblea por los respectivos Parlamentos nacionales y los miembros de la Asamblea no podrán participar en el Comité de Ministros.

La tercera institución es la Secretaría, un organismo de bastante peso por la labor que realiza de asistencia y control hacia los otros dos órganos principales, la Asamblea y el Comité. Al frente de esta instancia se encuentra el Secretario General y dos Secretarios Generales Adjuntos, todos ellos nombrados por la Asamblea, a petición del Comité de Ministros. El Secretario General tiene una estrecha vinculación con el Comité de Ministros, ya que es el encargado de someter, todos los años, el presupuesto del Consejo de Europa a su aprobación, así como también se ocupa de hacerles llegar todas las solicitudes de la Asamblea que puedan ocasionar gastos superiores al importe de los créditos, ya inscritos en el presupuesto, para la Asamblea, y sus actividades.

Antes se ha comentado cómo el Secretario General es la persona con potestad para firmar acuerdos y coordinar la política del Consejo de Europa, por delegación expresa del Comité. Es el principal interlocutor de esta organización internacional. Por lo tanto, es el número uno a la hora de establecer políticas de diplomacia pública y de relaciones con actores externos.

## **7.2. Instituciones orientadas a la opinión pública internacional**

Para desarrollar estas tareas de representación, coordinación y asesoramiento, la Secretaría General cuenta con una estructura de oficinas, subsecretarías y Direcciones Generales, de carácter más técnico, que se encargarán de asistir a las diferentes instituciones del Consejo de Europa en diferentes materias:

- Oficina del Secretario General y de la Secretaría General Adjunta.
- Secretaría del Comité de Ministros (SecCM).
- Secretaría de la Asamblea Parlamentaria.
- Dirección de Comunicación (DC).
- Dirección de Planificación Estratégica (DSP).
- Dirección del Consejo Jurídico y de Derecho Internacional Público (DLAPIL).

- Dirección de Auditoría Interna.
- Dirección de Relaciones Exteriores (DRE).
- Dirección General de Democracia y Asuntos Políticos (DGDAP).
- Dirección General de Derechos del Hombre y Asuntos Jurídicos (DGHL).
- Dirección General de Cohesión Social (DG III).
- Dirección General de Educación, Cultura y Patrimonio, de Juventud y Deporte (DGIV).
- Dirección General de la Administración y la Logística (DGAL).
- Secretaría del Congreso para los Poderes Locales y Regionales de Europa.
- Oficina del Comisario de Derechos del Hombre.
- Registro de la Corte Europea de Derechos del Hombre.

Es aquí donde se encuentran los mayores indicios de diplomacia pública, entendidos como las acciones más directas que buscan el acercamiento a la opinión pública con intención de informar, conocer y establecer un diálogo que pueda servir a la organización para reforzar sus valores e intereses dentro de su área de influencia.

De entre todas las instancias, hay cuatro que trabajan en actividades de este tipo, aunque es la Dirección de Comunicación (DC) la que actualmente más está trabajando por intentar llegar a los ciudadanos, crear una imagen sólida y transmitir los mensajes del Consejo de Europa. Por esta razón, se le va a hacer un especial estudio en profundidad para conocer las herramientas que se están utilizando para tales fines.

### **Dirección de Planificación Estratégica (DSP)**

Su labor es asistir a la Secretaría General para la definición de los objetivos estratégicos y prioridades. Asimismo, aconseja sobre la disponibilidad de recursos para los programas en curso y futuros.

Por lo tanto, la DSP es el primer eslabón a la hora de desarrollar planes y herramientas de acción hacia el exterior. De la misma forma que será el punto de partida de todas las acciones de poder blando.

Sus principales objetivos son la observación, estudio y ejecución de procedimientos y acciones intergubernamentales capaces de reformar los métodos de trabajo y estructuras, reforzando así la cooperación entre los diferentes sectores del Consejo de Europa.

La DSP coordina la formulación, el seguimiento y la evaluación de las diferentes actividades desarrolladas en algún país, región, o relacionadas con algún tema específico. En particular aquellos programas conjuntos con la Comisión Europea u otras instituciones internacionales.

Esta Dirección, dentro de un marco político coherente con sus principios y estrategias, también establece contactos con Gobiernos y socios externos (tanto públicos como privados), incluida la Unión Europea.

## Dirección de Relaciones Exteriores (DER)

Se encarga de asistir y aconsejar a la Secretaría General y al resto de entidades estatutarias y departamentos específicos sobre los asuntos que afectan al Consejo de Europa en relación a Estados no miembros, Estados con funciones de observación y organizaciones europeas e internacionales. Con ello se pretende promover el entendimiento e incrementar la eficiencia en la cooperación, de tal manera que el perfil del Consejo quede reforzado de cara a otras organizaciones internacionales.

En el ámbito de las relaciones con otras organizaciones internacionales y otros Estados no miembros, los principales objetivos son la coordinación de políticas de acción de un amplio nivel internacional, buscando una estrecha cooperación con la Unión Europea, la OSCE, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales de relevancia.

Tras esta descripción queda patente el hecho de que la Dirección de Relaciones Internacionales no trabaja directamente con la opinión pública y no busca el contacto con los ciudadanos de otros Estados no miembros, por lo que no se puede decir que trabaje en una línea de diplomacia pública completa, ya que obvia sectores muy importantes para generar influencia y transmitir sus ideas y valores. La Unión Europea, las principales organizaciones internacionales y los Estados no miembros son los tres objetivos de la DER.

## Dirección General de Democracia y Asuntos Políticos (DGDPA)

Su labor es asesorar en aquellas cuestiones políticas específicas del Consejo de Europa y que afectan a los Estados miembros, al desarrollo y al funcionamiento de las instituciones democráticas en todos los niveles, incluyendo la participación democrática.

Esta Dirección General tiene gran importancia para la diplomacia pública, ya que únicamente puede darse en aquellos sistemas que promuevan la participación ciudadana, el diálogo y la confrontación de ideas en los que puedan aplicarse políticas de *soft power* o poder blando.

La DGDPA busca fortalecer y transmitir aquellos ideales y objetivos democráticos a través de análisis, propuestas de acción y su implementación, seguimiento y evaluación.

Esta Dirección General se mantiene en estrecho contacto con la Dirección de Relaciones Exteriores para coordinar políticas, iniciativas y mecanismos. De la misma manera mantiene y desarrolla contactos regulares e intercambios de información con actores relevantes (tanto nacionales como multilaterales) para realizar análisis políticos coherentes y elaborar propuestas de acción.

## La Dirección de Comunicación (DC)

Actualmente, la Dirección General que más se acerca a la opinión pública internacional y que, por lo tanto, mejor desarrolla una política de diplomacia pública activa es la Dirección de Comunicación (DC).

La DC desarrolla la estrategia de comunicación del Consejo de Europa, previa aprobación del Comité de Ministros, con los objetivos de generar mayor conciencia y cohesión en la organización y ayudar, de esta manera, a promover sus valores fundamentales, que son la democracia, los derechos humanos y el respeto por las leyes.

Hay siete objetivos fundamentales que la DC debe cumplir para colocar al Consejo de Europa en disposición de alcanzar las directrices que marcan las estrategias de diplomacia pública. Estos objetivos suponen la base del poder blando del Consejo de Europa y sobre estas líneas de actuación se va a desarrollar toda la actividad encaminada a acercar esta organización con el resto de actores internacionales, fundamentalmente los ciudadanos:

- Asegurar la comunicación en las actividades y opiniones del Consejo de Europa.
- Asegurar la coherencia de comunicación en las diferentes partes de la organización.
- Asegurar la calidad de la cobertura mediática en las principales actividades del Consejo, desarrollando relaciones de trabajo productivas con periodistas y empresas informativas en los Estados miembros.
- Alcanzar una extensa audiencia europea e incrementar la visibilidad del Consejo de Europa.
- Fortalecer una marca de la organización, desarrollando una coherencia visual y en los mensajes en las distintas campañas.
- Establecer e implementar la política de publicaciones del Consejo de Europa, en coordinación con el Comité de Publicaciones.
- Asegurar e intensificar, junto con la Dirección General de Administración y Logística (DGAL), la comunicación interna de la organización, utilizando la Intranet y las páginas web del Consejo.

### **7.3. La Dirección de Comunicación. Herramienta de diplomacia pública del Consejo de Europa**

Para conseguir llegar a los ciudadanos es necesario trabajar en la elaboración de estrategias coherentes y fuertes en el seno de una organización, que tengan en cuenta su identidad y los objetivos que ésta pretende conseguir en un entorno determinado. La comunicación, tanto interna como externa, se antoja fundamental a la hora de conseguir estos fines, base para desarrollar actividades de diplomacia pública y de *branding*, que supongan un claro beneficio para los intereses generales de la organización y ayuden a aumentar su credibilidad y su competitividad en el sistema internacional donde interactúa con el resto de actores.

La extensa política de información del Consejo de Europa trabaja para conseguir esa fuerza en el sistema internacional, llegando a un gran número de públicos objetivos, desde organizaciones internacionales y Estados, hasta empresarios, estudiantes y altas personalidades de muy variados campos.

Por este motivo, y tras un exhaustivo análisis de la estrategia de comunicación, se ha advertido que la Dirección de Comunicación es la institución encargada de desarrollar todo el poder

blando del Consejo de Europa, sus políticas de imagen, la coherencia en los mensajes y las estrategias capaces de llegar a los ciudadanos, tanto de los Estados miembros como de los aspirantes y hasta de los que nunca llegarán a pertenecer al Consejo.

#### **7.4. Hoja de ruta para el cumplimiento de la estrategia de comunicación del Consejo de Europa**

El 26 de mayo de 2009, se presentaron, ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa, unas pautas para conseguir los objetivos de poder blando en forma de hoja de ruta para desarrollar una comunicación efectiva. Dichas recomendaciones se basan en aquellas actividades en las que está trabajando la organización y en los resultados que se esperan conseguir en un futuro próximo. Igualmente, hacen referencia a los 60 años de la institución, que se han cumplido en este año.

A continuación se va a exponer detalladamente esta hoja de ruta que ofrecerá las claves de lo que es la diplomacia pública del Consejo de Europa.

#### **I. Introducción**

Tras la decisión de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno para hacer de la comunicación uno de los objetivos estratégicos del Consejo de Europa, la Dirección de Comunicación (DC) ha puesto a punto una nueva estrategia para el conjunto de la Organización, que en su día fue aprobada por el Comité de Ministros, el 19 de octubre de 2006.

La estrategia de comunicación del Consejo de Europa fija los objetivos siguientes:

- Acento en los fundamentos de una comunicación eficaz: la imagen, el mensaje y los destinatarios. Acción orientada hacia los dominios donde el Consejo de Europa destaca verdaderamente y que son los más susceptibles de incrementar su visibilidad.
- Adopción de un enfoque de la comunicación basado en los resultados.
- Profesionalización y modernización completas de la producción y de los métodos de trabajo de la Dirección de Comunicación (DC).
- Refuerzo de la cooperación y de la coordinación entre diferentes sectores del Consejo de Europa para aquellas cuestiones relativas a la comunicación.
- Descentralización geográfica, es decir, una mejor utilización de la red de información del Consejo de Europa.

La estrategia de comunicación se ha concretado a través de una hoja de ruta que consta de 20 compromisos específicos que se unen a los objetivos generales de partida. Esta hoja de ruta fue adoptada por el Coordinador Temático del Comité de Ministros sobre la Política de Información (TC-INF) el 15 de febrero de 2007.

Muchos de los objetivos planteados desde entonces han sido alcanzados, aunque una gran mayoría se encuentran en sus primeros estadios de puesta en marcha; un número muy

limitado de objetivos no ha sido alcanzado por falta de suficientes recursos financieros o humanos.

La persecución de una reforma en profundidad y la renovación de las actividades de comunicación del Consejo suponen una prioridad. El éxito de las iniciativas de reforma pasa, sobre todo, por el liderazgo y la perseverancia. Por lo demás, si se quiere asumir desafío de una comunicación eficiente, es necesario tender hacia un reencuadre de la organización con el fin de implicar, aún más, al personal del Consejo.

A continuación se van a explicar cómo se han puesto en marcha las diferentes recomendaciones de la hoja de ruta y se analizará qué está aún por alcanzar.

## **II. Puesta en marcha de la hoja de ruta. Progresos realizados**

### ***1. Mejorar la organización***

#### *Gestión*

La DC ha emprendido una reforma en profundidad, centrada en la medida de los resultados, la transparencia de las informaciones y la imposición de normas de gestión reconocidas. Esto le ha permitido construir una estructura organizacional óptima.

Se ha asegurado mayor eficiencia y coherencia al reestructurar la Dirección. Los procedimientos de gestión han sido igualmente mejorados considerablemente para mayor consulta y transparencia, así como una responsabilidad creciente.

Igualmente, la DC ha puesto en marcha, para unificar las funciones administrativas, una estructura de regulación en toda la entidad. La División Central ejercerá el control o la coordinación, especialmente en el nivel de los procedimientos financieros y del sistema de delegación, de determinación y de verificación de los gastos, de procedimientos relativos a las misiones y en las cuestiones que atañen a los recursos humanos, en particular al reclutamiento y la formación.

La gestión del presupuesto ha sido racionalizada con el fin de asegurar un nivel global de coherencia y de coordinación en los subsidios y recursos.

#### *Otras prioridades*

##### Evaluación

La evaluación es uno de los mayores terrenos donde se podrían añadir transformaciones más sistemáticas; el objetivo sería favorecer una cultura de evaluación y de aprendizaje por experiencia. Todo ello tanto a nivel personal, de equipo o de toda la organización. Se han organizado unas sesiones de evaluación sobre las intervenciones del Consejo ya terminadas, con el fin de crear una atmósfera de refuerzo positivo que, a su término, debería permitir reforzar

el rendimiento en las actuaciones de la organización. Por otra parte, la DC reúne y analiza periódicamente diferentes estadísticas, tales como el número de artículos publicados en los medios de comunicación, el número de visitantes a los portales de Internet, el número de ciudadanos europeos expuestos a acciones de información en el exterior o entre los medios de comunicación.

### Formación

En razón de las evoluciones en la comunicación y de la necesidad de desarrollar competencias profesionales de los agentes de la DC, los planes individuales de formación deberían privilegiar el desarrollo acelerado (*fast-track*) en los dominios de competencia particulares. Cada año, son elaborados y negociados una serie de planes ambiciosos de formación para los agentes de la DC; esta entidad participa de los costes financiando los gastos que conllevan las misiones. Con el fin de una utilización eficiente de los recursos, en 2009, las formaciones estuvieron organizadas en Estrasburgo, de manera que un máximo de agentes pudiera beneficiarse de ellas.

### Coordinación interna de las actividades de comunicación

En 2008, la DC continuó asegurándose el liderazgo estratégico para las cuestiones de comunicación. Ha introducido y coordinado el uso de toda una gama de productos y de técnicas modernas de comunicación. Trabajando más con otros servicios del Consejo de Europa e incitando a los agentes a reevaluar el objetivo, la importancia y el potencial de la comunicación, la DC ha conseguido negociar con éxito la vuelta a una creciente visibilidad del Consejo de Europa.

El mecanismo de planificación a largo plazo, puesto en práctica en 2007, para las actividades de comunicación, y que permite mayor coordinación y cooperación en este dominio, ha mejorado el reparto de tareas. Todo ello ha permitido ver realmente el volumen de actividad y los tipos de intervención del conjunto de medios de comunicación. La DC custodia esta herramienta bien afilada y la actualiza día a día, hasta el punto de que se ha convertido en un espacio de colaboración vía Intranet, que permite a los otros equipos de comunicación, y a un gran número de agentes, contribuir regularmente a la planificación y a la coordinación de las actividades de comunicación.

Las reuniones mensuales entre los principales responsables y de sus correspondientes en comunicación sirven para intercambiar regularmente informaciones, ideas y buenas prácticas sobre las cuestiones de comunicación. Por otra parte, valen para reducir el número de mensajes redundantes y para mejorar la coordinación en las actividades.

### Estrategias mediáticas enfocadas para las grandes entidades administrativas

La DC ha lanzado, igualmente, una serie de consultas bilaterales con los diferentes servicios con el fin de estudiar las necesidades individuales y de identificar otras posibilidades de promoción de sus actividades.

Refiriéndose a las grandes entidades administrativas (MAE, por sus siglas en inglés), que poseen su propia unidad de comunicación, la DC ha buscado establecer unos contactos estrechos y ha instaurado una coordinación, la cual ha acarreado una serie de mejoras importantes, comenzando por una organización más eficiente y eficaz de la comunicación durante las sesiones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo (APCE) y del Congreso. Unos planes de acción han sido elaborados para cada gran intervención, con el acuerdo del conjunto de las partes involucradas.

Contactos regulares con la Secretaría del Comité de Ministros, así como con las representaciones permanentes y los servicios de prensa de las Presidencias, han conducido a una coordinación eficiente de las iniciativas de comunicación conjuntas. Por lo demás, la cooperación entre la DC y el servicio de comunicación de la Corte Europea para los Derechos del Hombre se ha mejorado, lo que ha desembocado, por una parte, en la difusión de notas de prensa que han centrado más la atención de los periodistas sobre los grandes asuntos en tramitación y, por otra, en la producción de dossieres fotográficos de alta calidad y de entrevistas destinadas a su difusión a través de los canales de televisión internacionales.

En 2008, la DC instauró la práctica de una reunión regular con la Dirección de Planificación Estratégica (DSP) y el Servicio de Tecnologías de la Información (DIT) para abordar las cuestiones particularmente complejas ligadas a la gestión de los conocimientos y a la comunicación interna en el seno del Consejo. Éste es un proyecto que comporta aspectos estratégicos, comunicacionales y técnicos, lo que supone más aún una colaboración y una coordinación transversal entre la DSP, la DIT y la DC. La cuestión no puede ser tratada de manera global si no se dispone de recursos suficientes, pero, a largo plazo, el grupo podría comenzar por intercambiar regularmente informaciones, seguir la evolución de la situación e identificar ciertas necesidades.

#### Relaciones con las antenas (prensa)

Las relaciones con las “antenas” (como se cita en la propia hoja de ruta, refiriéndose a los medios de comunicación), especialmente los servicios exteriores de información y los corresponsales de prensa de los Estados miembros, han sido considerablemente reforzadas para asegurar una buena cobertura de las intervenciones y de los acontecimientos del Consejo de Europa.

#### Oficinas de Información del Consejo de Europa (BICE)

Importantes progresos se han realizado para orientar la mayor parte de las actividades de las Oficinas de Información del Consejo de Europa (BICE). La DC organiza dos veces al año sesiones de formación para los directores de las oficinas, que profundizan en los medios de comunicación y en la conducción de campañas. En sus programas figuran especialmente la discusión abierta y las técnicas de resolución de problemas aplicadas al buen uso de los recursos para conseguir una comunicación de calidad. De la misma manera, la DC ha producido un manual sobre las técnicas de comunicación hacia los medios, la conducción de campañas, Internet y otras actividades.

La DC ha instaurado una cooperación con la Dirección General de Democracia y Asuntos Políticos (DGDAP), en la cual juega un papel activo. La DC y la DGDAP elaboran unos

planes anuales de comunicación para cada Oficina de Información, especialmente desde el ángulo presupuestario. La DC continuó trabajando con la DGDAP durante todo el año 2008 en lo referente a la reestructuración y al reclutamiento de personal para las Oficinas de Información. El objetivo era asegurarse que los puestos estuvieran cubiertos por personas con las competencias requeridas.

La DC ha puesto a punto sus propios sistemas de gestión y coordinación para mantener unos contactos regulares con el personal de las Oficinas de Información y, así, tener en cuenta sus puntos de vista sobre los diferentes elementos del trabajo de comunicación. Se ha puesto en funcionamiento un sistema de línea telefónica única, mediante la cual, cada semana, la DC se pone en contacto con las Oficinas de Información. Esta iniciativa permite asegurar una comunicación bidireccional, una contribución regular a las actividades de las Oficinas, la transmisión de instrucciones claras y un seguimiento eficaz.

#### Corresponsales de prensa

La red de corresponsales de prensa ha sido revisada por completo en estos últimos años, al igual que su gestión. Nuevos corresponsales han sido reclutados por Bruselas, por los países nórdicos y por los países germanos. La falta de especialistas en comunicación en Rusia y en los Balcanes ha sido paliada reclutando agregados de prensa en las Oficinas de Información de Moscú y Belgrado.

A partir de ahora Estrasburgo gestiona de cerca los trabajos de los corresponsales de prensa para que estén más integrados y se impliquen en mayor medida. Un sistema de comunicación más estructurado (con reuniones regulares más veces al año, manteniendo conversaciones telefónicas semanales y con boletines de información) ha sido puesto en marcha, así como un reparto de las tareas entre los corresponsales y los agregados de prensa. Los periodistas están informados regularmente de los temas y son animados a acudir a ruedas de prensa.

#### Relaciones con los socios exteriores

La Dirección de Comunicación ha desplegado importantes esfuerzos para entrar en relación y explorar futuras posibilidades de cooperación con sus homólogos de diversos organismos. Especialmente, se trata de organizaciones internacionales, ONG e institutos de pensamiento. Estos contactos han sido establecidos pensando en dos objetivos:

- Estudiar las posibilidades de cooperación para las campañas y otras iniciativas conjuntas de comunicación (conferencias de prensa, declaraciones, artículos en común).
- Intercambiar las buenas prácticas, compartir las direcciones y señas de los contactos de prensa, los equipos de producción y las redes de distribución.

La Dirección de Comunicación se ha encontrado muchas veces con sus homólogos de la Unión Europea a lo largo de 2007 y 2008. Especialmente con los directores de Comunicación, los portavoces y los responsables de los servicios audiovisuales, de los servicios de prensa

y de relaciones públicas del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea. Se establecieron contactos preeliminares con el servicio de comunicación y de relaciones exteriores de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y se llegaron a idear proyectos conjuntos para el futuro.

En el Centro de Política de Bruselas se han llegado a organizar numerosas acciones mediáticas. En ellas han participado el Secretario General, la Comisión de Derechos del Hombre y los periodistas con base en Bruselas. De la misma manera, se han organizado para los líderes de opinión y los políticos que toman decisiones. La DC ha entablado relaciones con otros centros de reflexión y organización de Bruselas (Centro para Estudios Políticos Europeos, Instituto Sociedad Abierta, Centro Konrad Adenauer), así como con Chatham House y Amnistía Internacional en Londres. Contactos apropiados para organizar intervenciones temáticas y conferencias de alto nivel en el campo de acción del Consejo de Europa.

Diversas conferencias de prensa y otro tipo de acciones para los periodistas que se encuentran en Estrasburgo se han organizado en el transcurso de las sesiones del Parlamento Europeo. Por otra parte, la DC recibe regularmente grupos de periodistas que participan en visitas de estudio en el Parlamento, gracias a la cooperación con el Centro Europeo de Periodismo (European Journalism Center).

Se han establecido también contactos con el Representante de la OSCE para la libertad de los medios y con muchas agencias de Naciones Unidas (HCR, HCDH, UNODC, UNIS y AIEA).

Cooperación y coordinación con las grandes entidades administrativas (MAE)

La mejora de la colaboración con las grandes entidades administrativas (MAE) es una prioridad. El objetivo será que cada entidad o unidad contribuya, de manera notable, a la elaboración de un plan de comunicación global y a la identificación de prioridades en la materia.

Una cooperación así necesita de la participación activa de los agentes del Consejo de Europa, asegurándose de que comprenden la necesidad de proporcionar informaciones concretas que puedan ser explotadas por los medios de comunicación. Es de interés para el Consejo trabajar con estos últimos y responder con honestidad y rapidez a sus cuestiones, siguiendo las estrategias de comunicación coherentes y adaptadas a las necesidades de los periodistas.

Este tipo de cooperación supone, de la misma manera, una participación activa de las grandes entidades administrativas. Éstas deberían, en opinión de la DC, aportar datos básicos e informes, establecer y censar los buenos contactos de prensa y asegurarse de que las acciones mediáticas se hacen en tiempo oportuno, sobre temas generales o referidas al tema concreto propuesto por los servicios de expertos. Por otro lado, los resúmenes claros y concisos de los documentos esenciales, especialmente de las Convenciones, deberían, para la DC, ser transmitidos a los medios regularmente y puestos a disposición del público en general a través de Internet.

Refuerzo de las actividades de comunicación de las oficinas exteriores

El papel de la información y de la comunicación del Consejo de Europa en los Estados miembros debería ser reforzado en el siguiente sentido:

- Establecimiento de un perfil actualizado de los medios de comunicación de cada país.
- Puesta en marcha de una planificación eficaz, que identifique las actuaciones claves y desarrolle un mecanismo de reacción rápida, mostrando así que las actividades del Consejo de Europa se inscriben plenamente en la actualidad de los Estados miembros.

## *2. Elaboración de estrategias mediáticas*

El objetivo general, en 2008, siempre fue incrementar la eficacia de los métodos de trabajo con la prensa, aumentando el número y mejorando la calidad de los productos y los servicios. El trabajo del servicio de prensa se ha basado en la planificación de las actividades, así como en la definición precisa de las prioridades en materia de comunicación y elaboración de las estrategias que derivan de dichas acciones. Numerosas actuaciones y visitas de altos responsables de los Estados miembros han dado lugar a la elaboración de planes mediáticos concebidos cuidadosamente.

En los medios de comunicación de los Estados miembros se han censado unos 11.000 artículos y breves que dan cuenta de las actividades del Consejo de Europa y de los temas que allí se han tratado en algún momento:

Especialmente, el papel activo del Consejo en la regulación del conflicto en Osetia del Sur; la sesión de primavera de la APCE con la presencia de Angela Merkel, Canciller alemana, de Iolía Tymoshenko, Primera Ministra de Ucrania, de Ivan Gasparovic, Presidente de Eslovaquia, y de Bernard Kouchner, Ministro francés de Asuntos Exteriores; la campaña de sensibilización “Levanta la mano contra los azotes”, contra los castigos corporales infligidos a los niños; la conferencia sobre la *cybercriminalidad*; la reacción de la Comisaría de Derechos del Hombre ante las nuevas medidas tomadas por el Gobierno italiano hacia los inmigrantes; la reacción del Congreso ante la crisis de los Alcaldes de Bélgica; las visitas de los altos responsables en los Estados miembros, etc.

### *Comunicados de prensa*

El examen de los comunicados de prensa y de otros productos mediáticos ha sido una de las prioridades en 2008. Editoriales difundiendo los valores del Consejo de Europa aparecen regularmente en los periódicos europeos y nacionales, y aportan, hoy en día, un éxito considerable para la DC. El servicio de prensa ha multiplicado, de esta manera, el número de dossieres de prensa, así como las fichas de información y las preguntas/respuestas.

Por otra parte, los agregados de prensa han seguido regularmente las informaciones de los redactores, con el fin de mejorar la calidad de los textos y el estilo de sus comunicados. La

cuestión de la calidad ha sido igualmente abordada con ocasión de las reuniones bilaterales entre las diferentes Direcciones Generales, llegando a aceptarse que el servicio de prensa se encargara de elaborar sus productos mediáticos. Una evolución que será introducida progresivamente en estos años.

Se ha efectuado un análisis del impacto de los comunicados de prensa en los medios de los diferentes Estados miembros. Éstas son sus conclusiones y recomendaciones:

- Es recomendable dirigir los comunicados de prensa más eficazmente hacia los destinatarios nacionales (especialmente en las traducciones echas por las Oficinas de Información y reenfocando su interacción con los medios locales y nacionales).
- En la medida de lo posible, es recomendable evitar las situaciones donde, diferentes sectores de la organización, formulen comentarios sobre el mismo tema. De esta manera, podrá ser confuso el mensaje que el Consejo quiere transmitir.
- Las declaraciones comunicadas a los medios deberían siempre corresponderse con la actualidad, con el fin de asegurarse una buena cobertura.
- Los comunicados de prensa deberían ser cortos, concisos y también deberían contener informaciones contextuales.
- Los puntos de prensa organizados ante los grandes eventos, así como la difusión de documentos bajo embargo, son elementos esenciales para mantener buenas relaciones con los periodistas. Deberían, de esta manera, entrar en la práctica de la organización.

#### *Para una comunicación eficaz, una base de datos de contactos de prensa*

Además del seguimiento de la actividad de los medios, es necesario, para asegurarse el cumplimiento de los objetivos de manera eficaz, disponer de las herramientas adecuadas. Una base de datos con los contactos de la prensa, un programa de planificación provisional y listas de distribución selectivas que permitan la segmentación, el seguimiento y la evaluación.

Se está creando una base de datos exhaustiva, que permita mejorar la gestión de los medios. Este sistema permitirá mantener al día y enriquecer la lista de contactos (que actualmente es de 7.500).

#### *Mantener contactos proactivos con los periodistas*

Se han tomado bastantes medidas destinadas a multiplicar los contactos directos con los periodistas tanto en Estrasburgo, como en los grandes centros mediáticos y en las capitales europeas. Las visitas de estudio son, de ahora en adelante, organizadas regularmente para periodistas y organizaciones de prensa que fundamentalmente vienen de los Estados miembros. El Centro Europeo de Periodismo (European Journalism Centre) de Bruselas-Maastrich ha sido un socio estable al enviar, cada año, numerosos grupos a Estrasburgo. Por otra parte, la DC organiza visitas de estudio para los principales representantes de los medios y para los periodistas más influyentes.

Regularmente, también se han organizado conferencias de prensa en Bruselas y en otros grandes centros mediáticos (tales como París y Londres), con ocasión de visitas de altos responsables,

mientras que diversos institutos de pensamiento han organizado acciones para los periodistas influyentes, personalidades políticas, líderes de opinión y la sociedad civil.

A cada misión en un Estado miembro, los agentes de la DC aprovechan para visitar un medio nacional y establecer contacto directo, personal, con los periodistas y los responsables. Iniciativas individuales han dado sus frutos, como fue el establecimiento, en Estrasburgo, de un corresponsal permanente de la agencia de prensa italiana ANSA. Otras negociaciones de este tipo se están encargando para con la agencia de prensa rusa RIA Novosti.

### *Una mayor visibilidad mediática en Bruselas y París*

Esfuerzos importantes se han desplegado para sensibilizar a los medios franceses de las actividades del Consejo de Europa, lo que ha acarreado un importante diálogo y una regularidad en la cobertura mediática. Así, los medios se han hecho eco de la campaña contra los maltratos a los niños, con una treintena de artículos publicados y de largos reportajes difundidos en los informativos de mayor audiencia de las grandes cadenas de televisión galas. Por otra parte, regulares conferencias de prensa en París, destinadas a los medios nacionales y también a los más europeístas, han contribuido a promover las actividades de las instituciones del Consejo de Europa.

La contratación de un corresponsal de prensa en Bruselas ha tenido repercusiones en el nivel de los contactos con los periodistas que allí se encuentran. Sin embargo, la tarea más difícil, que es reforzar la visibilidad del Consejo de Europa en Bruselas, exige una estrategia elaborada.

### *Otras iniciativas*

En junio, la BBC difundió un documental televisado de 25 minutos enteramente dedicado al Consejo de Europa. Fue en su canal internacional BBC World, además de en sus canales nacionales BBC News 24 y BBC Parliament. Este programa estaba también disponible en el sitio de Internet de BBC News, uno de los sitios webs más importantes y más vistos del mundo.

La propia BBC autorizó a la DC a difundir el programa a través de la web del Consejo de Europa para ofrecerlo gratuitamente en Europa.

Entrevistas en profundidad a las personalidades del Consejo de Europa han sido difundidas en los canales de televisión nacionales e internacionales (BBC Radio 4, France 24, BBC World, etc.).

### Formulación del mensaje

Para una mejor formulación de los mensajes, se ha establecido que la DC debería trabajar en estrechar la cooperación con las Direcciones Generales y otros sectores del Consejo de Europa. El objetivo: mensajes claros y concisos, conformes con las prioridades políticas de la organización. Por otra parte, se ha aconsejado que las actividades de comunicación de la DC deberían

concentrarse en un número de campos limitado, pero con fuerte impacto, poniendo el acento sobre el valor añadido de las actividades del Consejo de Europa. Especialmente sobre las que se relacionan con otras organizaciones europeas.

#### Comunicados de prensa

Con el transcurso del tiempo se ha visto como necesario reexaminar la política en la materia para redactar comunicados de prensa menos numerosos pero de mejor calidad.

### ***3. Incrementar la producción audiovisual y desarrollar la cooperación***

En el campo audiovisual y multimedia, la DC ha continuado desarrollando las iniciativas planteadas en 2007, que parecían prometedoras al reorientar la estrategia de comunicación de la organización.

#### *Crónicas de vídeo*

Las crónicas de vídeo sobre la actualidad y las acciones del Consejo de Europa, así como las declaraciones en vídeo de altos responsables y el abastecimiento de imágenes brutas a los canales de televisión, han sido los medios utilizados para incrementar la presencia mediática de las actividades de la organización. Estos elementos están siendo, hoy en día, distribuidos por un nuevo servicio de vídeo que permite descargas fáciles para los usuarios externos y para la red de distribución Eurovisión, que pone los contenidos a disposición de miles de canales de televisión en Europa.

#### *Producción y promoción de 'spots' televisados*

La DC ha producido y difundido una serie de *spots* televisados sobre diferentes campañas del Consejo de Europa, estrechando la colaboración con las Oficinas de Información. Por otro lado, la DC ha desplegado importantes esfuerzos para promover estos *spots* en los Estados miembros. Un ejercicio para el cual es esencial poder contar con la participación de representaciones permanentes. Así, el *spot* visual de alta calidad realizado para la campaña contra los maltratos infantiles se emitió gratuitamente en la principal cadena de televisión croata, HRT1, a lo largo de todo 2008. Las representaciones permanentes son animadas a perseguir este tipo de colaboraciones.

#### *Difusión en la web*

La difusión de ciertas audiencias de la Corte Europea de los Derechos del Hombre en la web, un gran proyecto facilitado y llevado a cabo por la DC, la DGAL y la DIT, representa un avance en el plan de transparencia y apertura. Por otra parte, se ha planeado la difusión en la web de los debates de la APCE con traducción en varias lenguas (por el momento, únicamente disponibles en lengua original), lo que debería estar hecho en un futuro.

### *Portal multimedia para la prensa*

Se ha creado un portal multimedia para la prensa con el fin de facilitar el acceso de los periodistas a diversos soportes de información y recursos audiovisuales. Igualmente, han sido puestos en marcha un sistema de distribución visual y una plataforma para *podcast*.

### *Otras prioridades*

Sociedades estratégicas con grandes radiodifusores nacionales e internacionales

La DC ha promovido una colaboración fructífera con varias cadenas de televisión importantes (especialmente BBC, Euronews y Arte) y se ha empleado en promover activamente los productos audiovisuales de la organización en muchos canales de televisión nacionales. El objetivo es cubrir la totalidad de los Estados miembros.

## **4. Relaciones públicas**

### *Hacer campaña eficazmente*

La DC ha continuado desarrollando su capacidad de apoyar las campañas del Consejo de Europa. Se ha ideado un sistema de planificación junto con el resto de Direcciones Generales. De ahora en adelante, para cada intervención, la DC y las Direcciones Generales identificarán cuidadosamente los mensajes fundamentales, elegirán los públicos objetivos y seleccionarán un conjunto de canales y de herramientas para llegar a ellos. La DC producirá, además, el material promocional, especialmente los *spots* de televisión y radio, las campañas publicitarias y los dossiers de prensa.

En 2008, una serie de estrategias de comunicación fueron elaboradas para las campañas contra la discriminación y contra la pena de muerte. La campaña europea de sensibilización contra los maltratos infantiles, lanzada en Zagreb, fue largamente cubierta por los medios, especialmente en Francia. Un *spot* de televisión fue producido específicamente en esta ocasión por Saatchi y Saatchi, de Londres, así como los soportes promocionales para las campañas publicitarias en los diferentes países y para su difusión en diferentes sitios de Internet. El proyecto pudo ser realizado gracias al apoyo financiero de la Sociedad Nacional británica para la Prevención de la Crueldad hacia los Niños (National Society for the Prevention of Cruelty to Children).

La DC realizó también un *spot* televisado para la campaña contra la pena de muerte. Todos estos *spots* han sido traducidos a las lenguas de los Estados miembros y propuestos a las cadenas de televisión. Igualmente, estos *spots* fueron difundidos en el Carnaval de Venecia, en el Festival Internacional de Cine de Berlín, en el Festival de Cine de Sarajevo y en el Festival de Cine ruso Kinotavr, de Sochi. De esta manera, cientos de miles de espectadores los han visto.

Paneles publicitarios sobre la pena de muerte, la violencia doméstica, los maltratos infantiles o la lucha contra la discriminación se han colocado en Estrasburgo y en muchas capitales

(especialmente en Zagreb, Sarajevo, Ljubljana y Roma). Con esto se ha conseguido que el Consejo de Europa haya ganado gran visibilidad en los Estados miembros.

### *Crear una ‘marca’*

Tras una vasta consulta con las grandes entidades administrativas sobre la identidad visual de la organización y el uso de su principal logo, la División de Relaciones Públicas ha hecho balance de las necesidades y ha elaborado, durante 2008, unas directrices finales y un manual gráfico para reforzar la *marca* “Consejo de Europa” y el impacto de sus mensajes. Este manual está siendo adaptado para Internet.

### *Acciones de relaciones públicas*

A lo largo de 2008 se desarrollaron numerosos actos de relaciones públicas. Especialmente, destacaron el Salón de la Educación de París, las Jornadas Europeas de Desarrollo, el concurso Liet La-lvut de canción en lengua minoritaria de Lulea, el día de puertas abiertas en Ágora, el Día Internacional de Derechos del Hombre, el Fórum sobre gobierno en Internet, el EuroDIG en Estrasburgo, Kinotavr, el Festival Internacional de las Artes para Niños de Sochi, el Festival de Cine Europeo de la Odisea, El Premio Europa de Berlín, el Picnic europeo en Estrasburgo, los Cursos de Estrasburgo, o los actos en la Casa de Europa de París. También se prepararon apoyos promocionales de cara a las conferencias de los Ministros europeos de la Juventud y de los Ministros europeos encargados de la cuestión sobre las migraciones en Kiev.

### *Los premios: un medio de promover el Consejo de Europa*

Tras haber estudiado las resonancias que pueden tener los premios del Consejo de Europa, la DC se ha empleado en hacerles promoción para alcanzar a diferentes grupos objetivos y también al gran público. La DC ha creado el Premio de Cine del Consejo de Europa (FACE). Lo que se persigue con este evento cinematográfico es incrementar la visibilidad de las actividades del Consejo y la sensibilización hacia los derechos del hombre. La DC ha jugado un papel activo para la entrega del Premio Europa, otorgando el premio para el mejor documental televisado sobre un tema de actualidad.

### *Revisar la política de embajadores de buena voluntad*

La DC estudia actualmente las maneras de asociar celebridades para sus campañas y otras acciones. La DC es más consciente del valor añadido de una gestión de estas características, con la finalidad de otorgar una “cara humana” a las actividades de la organización.

La DC ya ha entablado contactos con algunas celebridades de manera puntual. Citando por ejemplo a la Princesa Carolina de Hannover, para la campaña infantil, la cantante Esmá Redzepova, así como otros cantantes para la campaña “Dosta!”: la cantante belga Axelle Reud, para la campaña contra la violencia doméstica; el futbolista Lilian Thuram, para la campaña contra el racismo en el deporte; y el cineasta Tony Gatlif, para el premio de cine FACE.

La DC se emplea hoy en solicitar el compromiso de las celebridades para las campañas del Consejo de Europa. Muchos videoclips con famosos ya han sido registrados para su explotación.

#### *Reforzar la visibilidad de los proyectos*

De manera general, los programas importantes han sido elaborados en materia de acciones que podían ser difundidas por los apoyos y colaboradores del Consejo de Europa (las Oficinas de Información, las representaciones permanentes, cadenas de televisión nacionales y locales, periódicos y revistas, organizaciones internacionales, ONG y los diversos Comités Directores del Consejo de Europa).

Los proyectos apuntaban a familiarizar al gran público y a públicos más objetivos con la organización y sus actividades (alumnos y estudiantes, clubes de periodistas, la población en general, etc.). La DC los ha llevado, y ha difundido de manera selectiva informaciones, apoyos pedagógicos y material de campaña y, mostrando un interés, se ha asegurado una presencia en las manifestaciones anteriormente citadas.

Los alumnos de muchos países han sido seleccionados a través de las autoridades educativas regionales, al igual que los estudiantes (de Derecho, de Estudios Europeos o de Ciencias Políticas) han recibido la documentación especializada que emana de diferentes sectores de la organización.

La colaboración con el Club de Prensa de Estrasburgo se ha revelado fructífera, se ha lanzado una nueva propuesta con la intención de llegar a 20 asociaciones internacionales de periodistas. Un proyecto encaminado a difundir las publicaciones del Consejo de Europa junto con la Comisión Europea. EL objetivo es sacar partido de su red de aproximadamente 500 entradas y 400 centros de documentación en 27 países de la Unión Europea.

#### *Artículos en las publicaciones y periódicos especializados*

En el marco de patrocinio firmado en marzo de 2008 con la Asociación Europea de Estudiantes de Derecho (ELSA), la mayor asociación de estudiantes con presencia en 220 facultades de 36 países, la DC publicó dos artículos sobre las actividades del Consejo de Europa en cada número de *Synergy*, la revista bianual de la Asociación.

Del mismo modo, la DC ha llegado a producir bastantes publicaciones en 2008, especialmente un folleto llamado "Sobre papel mojado", que presenta la filosofía, la organización general y las prácticas del Consejo. Su finalidad era animar al público a enviar ideas frescas a la organización, en vistas de su 60 aniversario.

#### *Otras iniciativas*

La DC organizó un acto con ocasión de la Jornada europea contra la pena de muerte, el 10 de octubre de 2008. El objetivo era dar mayor visibilidad a este tema. Se elaboraron materiales

de comunicación con el eslogan: “Pena de muerte no es justicia”, así como fichas de información, *podcasts* destinados a los periodistas y al gran público, etc. Un *spot* de televisión fue producido para su difusión en los Estados. El acto en sí, desde el punto de vista mediático, consistió en una mesa redonda en la que participaron altas personalidades como el Secretario General, Robert Badinter, y Bianca Jagger.

#### Cooperación con el Festival de Cine de Sarajevo

La DC firmó, en agosto de 2008, un acuerdo de colaboración con el Festival de Cine de Sarajevo, con el objetivo de promover el Consejo en aquel evento. Este festival tiene por misión sostener y promover el cine de la región. El principal premio, “El corazón de Sarajevo”, lo otorgaría el Consejo de Europa, mientras que el dispositivo de comunicación del Festival serviría para promover las campañas del Consejo, especialmente la última campaña contra los malos tratos a niños.

#### El juego Wild Web Woods

El primer juego europeo destinado a enseñar a los niños sobre seguridad en Internet se ha lanzado conjuntamente por la DC y la División de Medios de Comunicación. Este juego, que se encuentra en el sitio de Internet del Consejo de Europa, está disponible en 14 idiomas. Ha sido concebido con el fin de ayudar a los niños de entre 7 y 10 años a aprender las reglas de seguridad en Internet, de una forma lúdica.

#### *Otras prioridades*

Durante el año 2008, la visibilidad de la organización y de sus actividades se reforzó considerablemente gracias, fundamentalmente, a la utilización de nuevos medios de comunicación y de métodos semicomerciales en las diversas campañas. Y gracias, también, a nuevas e innovadoras publicaciones, a las acciones y a los productos, así como debido a mejores métodos de evaluación de impacto en las actividades de comunicación.

En 2009, el acento se iba a poner en el marketing y la publicidad de las campañas. En particular sobre el refuerzo de las relaciones entre las diferentes herramientas de relaciones públicas y sobre la introducción de una nueva línea visual para el 60 aniversario. Una línea que pretendía ilustrar el dinamismo del Consejo de Europa y su misión de promover los derechos del hombre, la democracia y el Estado de derecho en Europa.

### ***5. Comunicar en línea***

Los sitios de Internet e Intranet del Consejo de Europa han contribuido a la visibilidad y a su transparencia externa. Han supuesto herramientas de trabajo poderosas y eficaces. Los portales de Internet en cinco lenguas (francés, inglés, ruso, alemán e italiano) resaltaron la actualidad y las prioridades del Consejo a lo largo de 2008, periodo por el cual se han contabilizado más de 39 millones de visitas.

### *Reforma del sitio de Internet del Consejo de Europa*

Durante 2008 y 2009 la prioridad del equipo de Internet fue una reforma global de los portales oficiales del Consejo de Europa y unificar las estructuras de presentación y las informaciones disponibles en los sitios. Está previsto elaborar una nueva carta gráfica para los sitios web y revisar enteramente su estructura y contenido, adquiriendo una nueva plataforma técnica. A lo largo de 2009 se ha adquirido una nueva herramienta de gestión de contenidos.

La nueva carta gráfica se inspira en las conclusiones de los procesos de consulta organizados por la División de Relaciones Públicas. Éstos han llegado a la conclusión de que las normas de identidad visual deberían figurar en los documentos y en las publicaciones. Estos criterios también están siendo adaptados para Internet. El primer elemento visible de la nueva carta es un *banner* sobre la página principal, en la cual figuran el logo y el eslogan del Consejo. De momento, continúa la primera etapa del proceso de armonización de los diferentes sitios de Internet que acaban de ser lanzados.

La nueva carta gráfica respetará las normas de accesibilidad, conforme al plan de acción de la organización para las personas discapacitadas.

El proyecto de reforma de Internet se desarrolla en paralelo a una reflexión sobre la estrategia web. En 2007 la DC creó un nuevo órgano transversal de gobierno para Internet: el Comité de Programación de Internet (WPB). Este órgano deberá proponer una estrategia completa e integral para la web.

En 2008 se llevó a cabo un proceso de consulta profunda donde participaron actores internos del Consejo de Europa (representaciones permanentes, jueces, miembros del WPB, webmasters, editores web), así como usuarios externos. Se constituyeron cuatro grupos y se difundieron cuestionarios electrónicos. Un proyecto de estrategia, inspirado en los resultados de estos procesos, fue presentado en el primer trimestre de 2009.

Esta estrategia ayudará al posicionamiento de la organización, a segmentar a los usuarios, a jerarquizar los objetivos de comunicación de los diferentes sitios del Consejo y a mejorar la coherencia y la coordinación global de los sitios, especialmente de las Oficinas de Información.

Una nueva iniciativa de la DC en esta materia fue la revisión del sitio de presentación del Consejo de Europa (“Le Conseil de l’Europe en bref”), concebido especialmente para el 60 aniversario y donde los periodistas pueden conseguir apoyos visuales y mediáticos.

### *Elaborar estrategias de difusión en Internet*

Muchas iniciativas han sido tomadas para mejorar la difusión a través de Internet. Una referencia sistemática se ha puesto en marcha en 2009, tras la adquisición de una nueva plataforma. También se ha elaborado un boletín de información electrónico para informar al público objetivo sobre la actualidad y las actividades del Consejo de Europa.

### *Revisar la política relativa a los portales en lengua no oficial*

Las orientaciones futuras obligan necesariamente a abrir la puerta a idiomas no oficiales y es un tema que se ha examinado recientemente. Tras la puesta en marcha del nuevo sitio de Internet del Consejo, se procederá a la traducción progresiva en todas las lenguas no oficiales del Consejo.

### *Elaborar estrategias de marketing para la web*

Una vez puestos a punto y actualizados los portales del Consejo durante 2009, la DC se empleará en elaborar técnicas de marketing con el fin de aumentar la visibilidad y el impacto de la organización. Las medidas tomadas comprenderán la integración de nuevas tecnologías y la mejora de las herramientas de búsqueda.

### *Nuevos medios de comunicación sociales*

En 2008, la DC lanzó numerosas iniciativas en relación con la Web 2.0, el Internet de segunda generación, que ponen el acento en el contacto interactivo y en el establecimiento de redes sociales.

En este marco, la DC creó una sección especial del Consejo de Europa en Youtube, el sitio de almacenamiento de vídeos en la red. El canal oficial del Consejo en Youtube ([www.youtube.com/councilofeuropa](http://www.youtube.com/councilofeuropa)) es un elemento más de la estrategia de comunicación para incrementar la visibilidad de la organización. El objetivo era hacer una verdadera plataforma con los mejores productos audiovisuales (vídeos institucionales, *spots* televisados de campañas, ficheros de audio, reportajes de actualidad interesantes sobre tal o cual actividad o muchos otros productos).

Un nuevo proyecto enfocado a producir archivos de audio (o *podcast*, como se los llama actualmente) ha sido lanzado recientemente. Se presentan bajo la forma de breves entrevistas informales a los expertos del Consejo sobre diferentes temas, que pueden ser difundidas en Internet, para escuchar inmediatamente o para descargarse en un lector de MP3. Son un instrumento preciado para los periodistas de radio y están al servicio de los medios de comunicación.

Por otra parte, las actividades del Consejo son presentadas en otras redes sociales como Facebook y Flickr, y quedarán por poner en marcha una serie de *blogs* sobre el Consejo de Europa.

### *Otras prioridades*

Además del proyecto de reforma de Internet, la DC tiene como prioridades para el futuro la elaboración de estrategias de marketing para la web (RSS, boletines de información, *blogs*) y el uso de las tecnologías de la Web 2.0 (especialmente los sitios de distribución/comunidad), con el objetivo de mejorar la difusión, la visibilidad y el impacto del sitio del Consejo. La mejora de las herramientas de búsqueda, de la medida de la frecuencia y de referencias será igualmente parte de este nuevo paso.

## **6. Promover las publicaciones**

Ciento ochenta nuevas obras han sido publicadas en 2008, especialmente, *La CIA, ¿por encima de las leyes? Detenciones secretas y transportes ilegales de los detenidos en Europa*, presentada durante la sesión de junio de la APCE, así como dos obras de la serie “La Europa de los derechos”, tituladas: *Los derechos de los niños en Europa* y *La libertad de religión*. Otros títulos que han visto la luz aparecen más en el dominio jurídico, como *Sistemas judiciales europeos* (edición de 2008) o las revisiones de textos sobre el derecho electoral, así como la obra *Alto a la violencia y respeto a los niños*.

El sitio de Internet dedicado a las ediciones del Consejo de Europa fue creado en junio de 2008. Allí se pueden encontrar ediciones electrónicas e informes, todo ello destinado a completar las actividades de sensibilización sobre temas tan diversos y varios como la seguridad en Internet, los derechos del hombre, la bioética y la lucha contra el racismo, siempre presentando la postura del Consejo de Europa.

La DC igualmente ha mejorado sus técnicas de marketing gracias al nuevo programa de gestión de eventos. Se ha afanado en elaborar herramientas para personalizar sus relaciones con los clientes, mejorando notablemente la base de datos y las herramientas estadísticas. Una encuesta de satisfacción de los clientes, así como un estudio de impacto, fueron realizados en 2007. Después, un análisis y propuestas de mejora se presentaron al año siguiente. De esta manera fue posible enriquecer la base de datos de los clientes (cerca de 15.000 personas), aumentándola en un 49% en 2008, y donde todas las personas se han registrado con su correo electrónico y número de teléfono.

En otro orden de cosas, con el fin de promover la actividad editorial de la organización, la DC ha participado en 25 eventos, como son la Frankfurter Buchmesse, el Salón del Libro de París y muchas reuniones y simposios especializados en el terreno de los derechos, las migraciones, la cultura y los derechos del niño.

### *Otras prioridades*

En relación con el desarrollo de los sitios de Internet, se desplegarán todos los esfuerzos para reforzar la presencia de los libros del Consejo de Europa en las plataformas electrónicas destinadas al gran público (estando en vías de negociación con Google) y a las universidades.



## 8. LA DIPLOMACIA PÚBLICA INSTITUCIONALIZADA DE LA OTAN

La tercera institución internacional objeto de análisis es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN o NATO, por sus siglas en inglés).

Esta Organización, desde sus inicios, se basa en una serie de principios que, como se ha señalado con respecto a las demás, suponen el caldo de cultivo idóneo para desarrollar un poder blando. Un tipo de poder que supone una contradicción en el seno de una entidad eminentemente militar y que trabaja para proporcionar seguridad y defensa.

La necesidad de un poder blando o *soft power* en una organización de estas características se viene contemplando desde el 4 de abril de 1949. En el mismo preámbulo del Tratado del Atlántico Norte se señalan los valores e ideales de la OTAN de la siguiente manera: “Salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley [...] para su defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad”.

De la misma manera, los dos primeros artículos del Tratado anteponen el poder blando a la acción militar a través de la cooperación y el diálogo. Por lo tanto, desde sus inicios, la OTAN está pidiendo acciones de diplomacia pública a gran escala para lograr la estabilidad y el entendimiento en el sistema internacional:

“Artículo 1. Las partes se comprometen, tal y como está establecido en la Carta de las Naciones Unidas, a resolver por medios pacíficos cualquier controversia internacional en la que pudieran verse implicadas, de modo que la paz y la seguridad internacionales, así como la justicia, no se pongan en peligro, y a abstenerse en sus Relaciones Internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en cualquier forma que sea incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Artículo 2. Las partes contribuirán al desarrollo de las Relaciones Internacionales pacíficas y amistosas, reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en que se basan esas instituciones y favoreciendo

las condiciones propias para asegurar la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar cualquier conflicto en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre algunas de las partes o entre todas ellas”.

Con el paso del tiempo la razón de ser de estos principios ha evolucionado debido al rumbo que han tomado los acontecimientos internacionales. Nuevas amenazas y retos para el mantenimiento de una estabilidad en el sistema, la generalización de las nuevas tecnologías y el papel más activo de la Unión Europea en torno al mantenimiento de la paz y seguridad gracias a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) han hecho que la organización haya reforzado sus sistemas de diplomacia pública para seguir siendo efectiva.

Esta situación de continuas transformaciones y la necesidad de una autoafirmación dentro de un sistema internacional cada vez más conectado y heterogéneo han hecho de la OTAN la mayor organización independiente que cuenta con una política activa de diplomacia pública.

Esta organización internacional se ha ido adaptando al nuevo entorno estratégico, tal y como ha señalado recientemente el Almirante Fernando del Pozo, quien fuera Director del Estado Mayor Internacional de la OTAN.

Dentro de esa adaptación han surgido problemas internos y cuestiones que han llevado a este organismo a serios problemas de identidad, como puede ser su expansión hacia el este, haciendo propias las dificultades de los nuevos países y arriesgándose a una falta de cohesión interna. Por todo ello, una diplomacia pública total, que parta del interior de la organización afectando a todos sus miembros primeramente y al resto de actores internacionales después, se ha visto como ineludible. Y de esta necesidad ha surgido uno de los más importantes departamentos de diplomacia pública del mundo.

Para el Almirante Fernando del Pozo, hay dos razones por las que la OTAN de hoy es diferente de la de hace 60 años:

- En primer lugar, la OTAN se ha mundializado, es decir, sus actividades ya no se limitan a la defensa de un territorio, ya que sobre él apenas existen amenazas directas; ahora la alianza se fundamenta en la “protección de intereses aliados en lugares a menudo alejados del área euroatlántica”.  
Con esto, una vez más la defensa y la búsqueda del interés general para la organización se convierten en los objetivos fundamentales de su política estratégica.
- Una segunda razón por la que la OTAN es diferente es su expansión en número de aliados, que casi se han duplicado en 1 diez años, mientras que el principio de consenso como sistema de toma de decisiones se ha mantenido.

Esta realidad obliga a la organización a mantener unos canales de comunicación e información muy ágiles y efectivos de tal manera que la coherencia en los mensajes se convierta en una prioridad en todas sus estrategias y señala la importancia que la OTAN del siglo XXI otorga a la cooperación y al entendimiento.

## 8.1. Entender y comunicar la OTAN

Al margen de su aparato militar, y dentro de su estructura civil, la OTAN cuenta con un departamento llamado “International Staff”. Se trata de una plantilla de más de 1.200 personas, con sede en Bruselas y encargada de mantener el consenso en los procesos de toma de decisiones.

El International Staff se creó en 1951 y desde entonces se ha hecho responsable de la preparación y posterior seguimiento de las acciones del Consejo en todas las materias. Con el paso de los años, esta institución ha sido reorganizada, la última vez en noviembre del año 2002 cuando en la Cumbre de Praga se aprobó un paquete de medidas encaminadas a fortalecer la capacidad de la Alianza de afrontar las nuevas amenazas a la seguridad. De entre todas las disposiciones, se incluyó la reconfiguración del International Staff y la inclusión de modernos procesos de gestión.

Esa reestructuración fue encaminada a asegurar una distribución más justa de las responsabilidades entre todas sus divisiones y aumentar la coordinación en asuntos clave.

El International Staff se estructura en seis divisiones:

- La División de Asuntos Políticos y de Seguridad, que proporciona asesoramiento político.
- La División de Política de Defensa y Planificación, encargada de los aspectos fundamentales de la organización relacionados con la seguridad.
- La División de Operaciones, que proporciona lo necesario para que la Organización pueda asumir sus responsabilidades en materia de disuasión, de defensa y de gestión de crisis.
- La División de Inversiones de Defensa, un fondo para fortalecer la capacidad defensiva de la OTAN.
- La División de Gestión Ejecutiva, responsable de gestionar los recursos humanos y financieros para garantizar el buen funcionamiento de la Organización.
- La División de Diplomacia Pública, encargada de la comunicación con los ciudadanos y el establecimiento de relaciones beneficiosas para el interés de la OTAN.

La división de diplomacia pública se trata de una unidad especializada, algo de lo que carecen organizaciones como la Unión Europea y el Consejo de Europa.

Pero lo que sí tiene en común con el resto de organizaciones es el exclusivo cuidado y la especial atención hacia una comunicación eficaz, utilizando las nuevas tecnologías y canales más universales como los que puede proporcionar Internet.

De la misma manera, la división de diplomacia pública comprende las transformaciones que ha sufrido la OTAN y aprovecha esta coyuntura para fundamentar estrategias de comunicación que alcancen a un público objetivo de su interés.

Stefanie Babst, Directora de la División de Diplomacia Pública, ha observado una serie de retos en el plano de las comunicaciones.

El primero, obviamente, se ajusta a los importantes cambios que ha sufrido la organización durante los últimos diez y quince años. Unos cambios que, a juicio de Babst, no son fáciles de comunicar:

*“We need to come up with very good and convincing answers in order to explain the rationale of our transformation agenda and the rationale, the whys that are attached to our many changes that we’ve seen at NATO”.*

“Necesitamos encontrar respuestas buenas y convincentes para explicar la base lógica de la transformación de nuestra agenda y los porqués de los cambios que hemos visto en la OTAN.”

El segundo reto es conectar con la siguiente generación, es decir, aquellos jóvenes de 18 o 20 años que no han seguido a la Alianza Atlántica en el pasado. Para Babst, aquellos que vivieron la guerra fría, quienes formaron parte de las comunidades estratégicas de los setenta, ochenta y noventa, no necesitan ser convencidos. Ellos conocen los valores de la OTAN, pero los jóvenes de hoy en día no están plenamente convencidos y se hacen muchas preguntas. Hacia ellos se dirigen muchos de los trabajos de esta División.

Como tercer reto, la Directora de la División de Diplomacia Pública advierte de la existencia de estereotipos sobre lo que significa la OTAN hoy en día y sobre la necesidad de buenos argumentos para convencer a todos aquellos que se muestran equivocados con la organización.

Un ejemplo de lo que hoy en día está suponiendo un reto para la diplomacia pública de la OTAN lo encontramos en Afganistán, donde la Organización ha desplegado una operación prioritaria, muy compleja y en un país lejano. La comunicación entre la organización y sus dispositivos desplegados sobre el terreno se antoja tremendamente importante, pero más aún la comunicación con los ciudadanos de terceros países, con los líderes de opinión y con aquellas personas con capacidad de decisión.

En los últimos meses de 2009, la División ha reforzado las comunicaciones, pero fundamentalmente ha trabajado para atraer a la población civil hacia este problema. Lo ha hecho creando el primer Fórum de Estudiantes Afganistán-OTAN, con un programa de dos días, a través del cual, los jóvenes afganos, pudieron aprender e intercambiar opiniones con estudiantes norteamericanos y europeos.

## **8.2. La estructura de diplomacia pública de la OTAN**

Stefanie Babst es la Directora de la División de Diplomacia Pública de la OTAN. Entre sus cometidos al frente de la División destacan cuatro importantes papeles:

- Asistencia, tanto al Secretario General de la OTAN, como al resto de naciones, en relación con las estrategias de diplomacia pública y las políticas de comunicación.

- Impartición de conferencias, seminarios y participación en *focus groups*, facilitando así el diálogo con una gran parte de interlocutores.
- Asistencia cuando se trata de la coordinación de los mensajes de la organización y de las políticas entre la OTAN y las diferentes capitales, con el objetivo de asegurar una clara armonía.
- Vincular la División de Diplomacia Pública con la Secretaría General, con el resto de instituciones del International Staff y con las delegaciones nacionales.

Para desarrollar las funciones de diplomacia pública, la División cuenta con diferentes unidades y departamentos que se van a analizar a continuación.

## 1. Unidad de Asuntos Académicos

Esta Unidad busca crear nuevos contactos y fortalecer los tradicionales entre la comunidad académica de los socios y aliados de la OTAN. Se trata de un instrumento interdisciplinar que administra, principalmente, los programas de intercambio y organiza conferencias, seminarios y visitas entre las universidades y los centros de pensamiento o *think tanks*.

Parte del trabajo de esta unidad consiste en coordinar programas multinacionales que estimulen un debate sobre los asuntos en los que se ve inmersa la organización, sobre los proyectos de la Alianza y sobre sus logros u objetivos.

De la misma manera, la Unidad de Asuntos Académicos, en honor a Manfred Wörner, Secretario General de la Alianza en los últimos años de la guerra fría, ha creado un concurso anual de ensayos que lleva por nombre: “The Junior NATO Manfred Wörner Essay Award”. Este concurso está abierto a académicos, investigadores y escritores de los países de la Alianza y sus respectivos socios con edades comprendidas entre los 20 y los 35 años. El premio está dotado con 5.000 euros para el mejor ensayo sobre un asunto de relevancia de la OTAN.

## 2. Departamento de Archivos o Documentación

Tiene dos actividades fundamentales. En primer lugar es el departamento que se encarga de gestionar la Sala de Lectura, donde se encuentran todos los archivos de la Organización. En segundo lugar, trabaja en la conservación y mantenimiento de todos los documentos y publicaciones de la Organización.

Para ello se basa en dos políticas de actuación. Una relativa a la publicación de información sobre la OTAN, con los fines de promover y facilitar las investigaciones sobre esta Organización, estimular el debate y mantener informada a la opinión pública, gracias al conjunto de informaciones recogidas. Una segunda política va destinada a la conservación y al destino final de esas informaciones, sobre la base de controlados procesos de evaluación, conservación o destrucción y transferencia de archivos. Esta segunda política busca facilitar el uso eficiente de los recursos y el intercambio de información.

### **3. 'NATO library' o biblioteca de la OTAN**

Con una colección de más de 20.000 libros y adscrita a 212 revistas, la biblioteca cubre las siguientes áreas: Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa, Asuntos Militares, Organizaciones Internacionales y Prensa.

Todos los ejemplares están catalogados e indexados, junto con más de 22.000 artículos de revistas, y para su búsqueda existe un catálogo en línea.

Se trata de una biblioteca abierta al personal de la OTAN, aunque con previa autorización puede ser visitada para consultar sus colecciones. Una autorización que debe ser solicitada con anterioridad (en torno a dos semanas), y el permiso cuenta con una validez de seis meses.

### **4. Mediateca de la OTAN**

La mediateca de la OTAN ofrece una amplia selección de fotografías y vídeos realizados por los fotógrafos y los operadores independientes, cuyos derechos exclusivos son de la Organización.

Estos documentos hacen referencia a las reuniones ministeriales, a las cumbres de la OTAN celebradas tanto en Bruselas como en el extranjero, a los ejercicios militares de la Alianza y a una serie de acontecimientos históricos importantes. Algunas imágenes ya están disponibles en la página web de la organización.

Los recursos audiovisuales están disponibles para los periodistas y el conjunto de medios de comunicación, así como para su utilización en proyectos educativos.

### **5. Unidad de televisión y radio**

Esta Unidad de la División de Diplomacia Pública cuenta con un estudio de televisión y diez estudios de radio. Todos ellos son utilizados principalmente para entrevistas con el Secretario General, con los embajadores de la OTAN, con el portavoz y con militares de alto rango.

El estudio de televisión está totalmente equipado para transmitir, principalmente a través de la European Broadcasting Union (EBU-Eurovision). Gracias a una unión con Belgacom, se puede conectar con todo tipo de satélites.

### **6. Programa de becas y patrocinio**

Es uno de los instrumentos estrella en todas las estrategias de diplomacia pública, lo que permite estar en contacto directo con los ciudadanos y conocer qué piensan sobre la Organización, su modo de operar y sobre su imagen en el exterior. Además, supone una actividad muy enriquecedora para ambas partes.

Este departamento desarrolla el Programa de la Ciencia para la Paz y la Seguridad (SPS Programme), una iniciativa que ofrece, en forma de becas, ayudas para la cooperación práctica entre los investigadores y expertos de los miembros de la OTAN y sus asociados. A través de actividades científicas y técnicas relacionadas con la seguridad, se pretende desarrollar conceptos y soluciones para los problemas de seguridad, que se dividen en dos grandes categorías: protección contra el terrorismo y lucha contra otras amenazas.

El programa contribuye a facilitar la colaboración y la creación de políticas y redes para mejorar las habilidades en este ámbito.

## **7. Centro de Información y Documentación de Kiev**

Para la OTAN, Ucrania es un país estratégico en relación con el mantenimiento de la seguridad y, fundamentalmente, para la estabilidad de su proceso expansionista.

Este Centro, situado en la capital, fue abierto en el año 1997 para mejorar las relaciones entre la OTAN y Ucrania. Proporciona información y promueve la investigación, ya que puede tener acceso a los documentos y publicaciones de la organización.

Sus actividades se pueden encuadrar en cuatro grandes grupos:

- Ayuda: el Centro apoya a la organización para encontrar documentos útiles para la investigación y cuenta con la posibilidad de suscripción a una serie de boletines electrónicos.
- Publicaciones: textos y traducciones de la OTAN al ucranio. Unas publicaciones que pueden ser solicitadas por correo electrónico o vía telefónica.
- Financiación de proyectos: apoyo financiero para actividades que van desde publicaciones hasta conferencias y mesas redondas dedicadas a la OTAN o a las relaciones con Ucrania.
- Conferencias de prensa y entrevistas, a través de las cuales ofrece la posibilidad de dar a conocer, a los medios locales, las actividades y eventos que tienen lugar en la OTAN.

## **8. Oficina de Información de la OTAN en Moscú**

Esta institución se estableció el 15 de diciembre del año 2000. Trata de dar a conocer al público ruso las relaciones entre la Federación Rusa y la OTAN y es el principal punto de información en Rusia.

La Oficina trabaja en las siguientes áreas:

- Distribución de información oficial al público ruso en general, incluidos medios de comunicación, agencias estatales, militares, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas y de investigación.
- Patrocinio de proyectos de comunicación, seminarios (internacionales, nacionales o locales), conferencias y mesas redondas.
- Organización de visitas a las sedes de la OTAN.

- Distribución de información, tanto electrónica como impresa.
- Creación y mantenimiento de una página web para informar de las actividades organizadas por la Oficina (<http://www.nato.int/nio/index.html>).

## 9. Puntos de contacto en países asociados

Aquí se desarrolla una actividad de coordinación internacional y planificación estratégica propia de las labores de diplomacia pública, con el fin de mantener unidos e informados a todos los aliados de la OTAN y hacer llegar su mensaje a los ciudadanos de todos ellos. Cuenta con un total de 35 puntos de contacto en diferentes países.

## 10. Comité de Ciencia para la Paz y Seguridad

Se trata del primer comité de apoyo a la ciencia e innovación para la sociedad civil. Un aspecto que entra dentro de la misión de la OTAN y que es supervisado por esta institución a través de un programa centrado en la seguridad, la sostenibilidad medioambiental y en asuntos prioritarios para los aliados. El programa permite a la OTAN demostrar su compromiso en proyectos prácticos y visibles.

El objetivo del llamado Programa Científico para la Paz y la Seguridad es contribuir a la seguridad y solidaridad entre naciones, apelando a las mejores técnicas de resolución de problemas.

Este tipo de actividades han demostrado una alta eficacia como vehículos transmisores del diálogo, debido a su universalidad y dependencia de unas redes internacionales de comunicación.

Estas iniciativas hacen del Comité un foro único para intercambiar conocimientos y experiencias con grandes posibilidades de desarrollo.

## 8.3. Los objetivos de la diplomacia pública de la OTAN

A comienzos de 2009, la Directora de la División de Diplomacia Pública, Stefanie Babst, realizó un balance de lo que estaba siendo su actividad y propuso seis puntos en los que debería basarse una estrategia de diplomacia pública. Unos puntos que se han querido incluir aquí con el objetivo de ofrecer una visión más general sobre lo que se está haciendo hoy en día en una organización tan importante como la OTAN:

1. En primer lugar, la diplomacia pública trata de escuchar. Contrario a lo que se piensa, para lograr el éxito en estrategias de este tipo es necesario escuchar antes de hablar. Para Babst, saber escuchar es importante por dos razones. La primera de ellas porque “es un deber recoger y analizar las opiniones de nuestros públicos objetivos y desgraciadamente no muchos Gobiernos u organizaciones invierten en vigilar las tendencias del público”. Y, en segundo lugar, ese saber escuchar debe ser genuino: “Debe ser un serio esfuerzo para entender los motivos y las creencias de los interlocutores”.

2. Un segundo punto advierte de que la diplomacia pública debe estar conectada con la política. Aquí se aplica el dicho de que lo importante no es lo que se dice, sino lo que se hace. Para la Directora de la División de Diplomacia Pública es un imperativo ser claro y realista con los objetivos y con los logros políticos. Admite que para un Gobierno es mejor admitir que todavía se está intentando encontrar la mejor solución y que el proceso lleva su tiempo.
3. Para que sea efectiva, la diplomacia pública debe ser creíble. En palabras de Babst: “Si intentas manipular o mentir, inmediatamente perderás credibilidad. Desgraciadamente, hay numerosos ejemplos sobre cuánto daño puede hacer para un Gobierno o un país una acción deshonesta de diplomacia pública”, y añade que: “A pesar de que hoy por hoy exista una gran cantidad de información durante las 24 horas del día, los ciudadanos aún conservan su memoria y no olvidan fácilmente las mentiras ni las decepciones”.
4. La diplomacia pública no siempre habla sobre uno mismo. Muchas veces es mejor que las labores de comunicación las realicen terceras partes, como centros de pensamiento, universidades u otro tipo de canales oficiales. Esto facilitará el diálogo y la apertura a nuevas redes. La OTAN despliega muchos esfuerzos para cultivar redes y diálogo entre expertos en seguridad y en relaciones exteriores. El reto es facilitar el debate y la discusión.
5. La diplomacia pública necesita responder a los retos de la Web 2.0. Esto es una prioridad para la OTAN. Para una efectiva diplomacia pública se debe hacer uso de todas las herramientas de comunicación que favorezcan la participación en las nuevas redes sociales. Muchos Gobiernos y organizaciones internacionales están sólo comenzando a dar un buen uso de las nuevas tecnologías como, por ejemplo, YouTube, entendiendo que no sólo sirven como meros multiplicadores.
6. La diplomacia pública requiere de una planificación apropiada, un entrenamiento y recursos. Esto significa que es necesario estar presente desde el principio y no sólo al final de los procesos. La diplomacia pública es una actividad proactiva. Entre el International Staff y algunos miembros de la OTAN una serie de personas ha recibido competencias básicas para hablar en público y en el uso de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías. Para Babst es un buen momento para crear un centro de entrenamiento o “Centro de Excelencia”, donde los aliados y el personal de la OTAN, tanto civil como militar, puedan estudiar la dinámica de las redes de información, la planificación estratégica, la aplicación de nuevas técnicas y acercarse a los métodos de la diplomacia pública.



ESCUELA DIPLOMÁTICA

## EL COMIENZO DE UNA NUEVA ETAPA



“A través de los medios de comunicación, tenemos rostros extraños muy cerca de nosotros, a los que no hemos llamado familia hasta hace muy poco, y aún no queremos hacerlo. Pero, si quieres que tus zapatillas y tus pantalones se fabriquen en comunidades en vías de desarrollo, ya tienes un vínculo con esas personas. Por eso no puedes ignorar ciertos problemas que ellos plantean. Viven en tu calle. La antigua definición de la generosidad era que, al menos, el rico cuidaba al pobre de su calle. Pues, ¿sabes qué? Ahora, la calle es el mundo entero.”

**Bono**

*Cantante de U2*



## 9. UNA PROPUESTA DE FUTURO

Hablar de un complejo relacional internacional interconectado y heterogéneo implica entender el sistema internacional como una red de nexos con capacidad para influir en una amplia gama de actores. Pero, de todos esos actores, los únicos con verdaderas y legítimas facultades para ejercer acciones de diplomacia son los Estados y las organizaciones internacionales con personalidad jurídica propia y atribuciones específicas en política exterior. De esta manera, existen una competencia y un interés, tanto nacional como institucional, que se han convertido en los verdaderos motores que mueven a acciones de este tipo.

Estas redes de intereses han llevado a buscar estrategias basadas en la influencia y en la atracción, de manera que puedan generarse una serie de activos con los que competir en el entramado internacional. Activos como la confianza, la fuerza y el respeto moral, la capacidad de diálogo, etc. Estas habilidades se encuadran dentro del *soft power*.

El *soft power* cuenta con una serie de instrumentos muy claros para desarrollar estos activos de los que se ha hablado:

- Alianzas, sociedades e instituciones que sirvan a los intereses del Estado u organización y que ayuden a afrontar los retos del siglo XXI. Esta herramienta es el gran recurso de la Unión Europea para generar influencia fuera de sus fronteras.
- El nivel de desarrollo de un Estado u organización supone un atractivo para el resto de actores, principalmente para empresas y ciudadanos que buscan mayor prosperidad y oportunidades. Cuanto mayor nivel de desarrollo, mayor posibilidad para establecer alianzas y capacidad para contar con socios preferentes.
- Junto al desarrollo, la búsqueda de una integración económica y los beneficios del libre comercio son necesarios para alcanzar una mayor prosperidad y crecimiento, ya no sólo en un competitivo mercado mundial, sino en una intensa amalgama de relaciones globales.
- La tecnología y la innovación son dos pilares básicos para generar *soft power*. Los problemas y retos globales como el cambio climático, la seguridad, la aparición de *ciberterrorismo*, la convergencia multimedia o las infinitas posibilidades de Internet, obligan a estar muy

atento a todo lo relacionado en este campo. El liderazgo en innovación, en ciencia y en tecnología, proporciona una asombrosa capacidad de atracción.

- La historia y las tradiciones proporcionan una gran fuente de recursos para desarrollar estrategias de *soft power*. El atractivo cultural es una poderosa arma para ganarse el afecto y la consideración de muchas naciones, así como un respeto y una legitimidad histórica que puede significar uno de los activos más importantes que se poseen. Es tal su importancia que incluso se han elaborado estrategias centradas sólo en esta variable. Se trata del *cultural power*.
- Por último, la diplomacia pública se convierte en un elemento crucial para cohesionar y dar forma a todo lo anterior. La construcción de relaciones teniendo en cuenta a la opinión pública internacional y el largo plazo favorecen la calidad de las alianzas, del desarrollo, de las actividades económicas, de los avances tecnológicos y de las investigaciones científicas. Aquí también existe un tipo de diplomacia centrada en el uso y la promoción de los elementos culturales: es la diplomacia cultural. A través de la cultura se busca establecer una serie de relaciones con actores o públicos objetivos determinados que hagan aumentar la influencia, el protagonismo y la importancia cultural del Estado u organización en el sistema internacional.

Con este panorama, conseguir una buena reputación es muy importante, ya que fomentaría las buenas relaciones y ayudaría a crear un clima más favorable, sobre todo en lo que a la opinión pública internacional se refiere. De esta forma, las decisiones y la política exterior podrán aplicarse de un modo más coherente y siguiendo una línea estratégica. Por este camino será inevitable tomar decisiones menos populares que otras, desarrollar planes que no contenten a todos y ese descontento de los ciudadanos generalmente será canalizado a través de los medios de comunicación. La presión de la “popularidad” se mitigará yendo más allá de las grandes ambiciones y la búsqueda de popularidad. Ayudar a otros Estados u organizaciones, así como a los propios individuos, a conseguir sus objetivos y aspiraciones es la mejor manera para fortalecer la reputación en el exterior.

Pero este poder blando, el recurso a la atracción y a las buenas relaciones, no es la única forma que existe para solucionar conflictos y plantarle cara a los retos del nuevo siglo. Las tensiones acarreadas por las nuevas formas de violencia, las pandemias desconocidas o las crisis económicas mundiales obligan a mantener un cierto poder duro basado en el uso de los recursos militares y la presión a terceros actores.

El poder blando, en ningún caso sustituye al duro, y así lo ha dejado claro el Presidente norteamericano, Barack Obama, en su discurso tras recibir el Premio Nobel de la Paz. Existen situaciones en las que el recurso a la fuerza es inevitable.

El reto de la diplomacia del siglo XXI consiste en saber utilizar las dos fuerzas de manera que se conviertan en complementos indispensables para ejecutar un tercer tipo de poder muy estratégico: el *smart power*, o bien, poder inteligente.

Esta situación ya fue explicada por Joseph Nye en un artículo para el *Boston Globe* en el verano de 2006. Argumentaba que en los tradicionales conflictos internacionales, el lado que tuviera

mayor fuerza militar solía ganar, en cambio, en la actual era de la información, a menudo gana la parte que cuenta con la historia más fuerte. Con esta frase, el profesor de la Harvard Kennedy School intentó exponer, de una manera muy gráfica, la importancia de combinar ambas fuerzas.

Al año siguiente y para un estudio del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), Nye, junto con Richard Armitage, ex número dos del Departamento de Estado durante el Gobierno Bush trataron de explicar en qué consistía el *smart power* y cómo lo debía usar Estados Unidos:

*“Smart power is neither hard or soft—it is the skillful combination of both—. Smart power means developing an integrated strategy, resource base, and tool kit to achieve American objectives, drawing on both hard and soft power. It is an approach that underscores the necessity of a strong military, but also invests heavily in alliances, partnerships, and institutions at all levels to expand American influence and establish the legitimacy of American action”*<sup>1</sup>.

“El poder inteligente no es ni duro ni blando. Es la hábil combinación de ambos. El *smart power* supone desarrollar una estrategia combinada, recurso fundamental, y una serie de herramientas para alcanzar los objetivos de América (refiriéndose a Estados Unidos y a su política) en estos dos tipos de poderes, tanto el duro como el blando. Es un enfoque que subraya la necesidad de una fuerza militar, pero también la necesidad de invertir bastante en alianzas, asociaciones e instituciones en todos los niveles para expandir la influencia de América y establecer la legitimidad de las actuaciones americanas.”

Precisamente Hillary Clinton ha utilizado este concepto en numerosos discursos y así lo ha explicado ante el Comité del Senado norteamericano encargado de las Relaciones Internacionales: “Debemos usar el llamado *smart power*, toda la gama de herramientas a nuestra disposición—diplomáticas, económicas, militares, políticas, legales y culturales—, escogiendo la adecuada, o la combinación de instrumentos para cada situación. Con el *smart power*, la diplomacia estará a la vanguardia de nuestra política exterior”<sup>2</sup>.

La nueva diplomacia debe entender los entresijos del *smart power* para saber actuar en un entramado de influencias e intereses de gran magnitud. Así, la diplomacia deberá evolucionar al mismo ritmo que lo hace el complejo relacional internacional, llegando ha establecerse una verdadera diplomacia asimétrica que trabaje en varios niveles y en diferentes sentidos, que sepa ocuparse de los problemas, mayores y menores, de la sociedad internacional y que comprenda la naturaleza de los problemas y retos actuales.

1. Armitage, R. y Nye, J., *CSIS Commission on Smart Power*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 2007, p. 7.

2. Fragmento de la primera intervención de Hillary Clinton ante la Comisión del Senado encargada de las Relaciones Internacionales, en enero de 2009. Su marido, Bill Clinton, ya contó, durante su Administración, con Joseph Nye como Secretario Adjunto de Defensa para los asuntos de seguridad internacional.

La diplomacia asimétrica es una propuesta de futuro para comprender el papel que va a cobrar la diplomacia en el nuevo entramado internacional.

Las grandes instituciones europeas van asimilando poco a poco los requerimientos del exigente y competitivo entramado global. Para ello deben comenzar por instaurar una diplomacia pública acorde con sus intereses y con su propia manera de tratar los asuntos internacionales. El término “diplomacia pública” ya ha sido tratado en la OTAN y en la Comisión Europea se están dando claros pasos para su adopción. El principal problema estriba en que muchas de las actividades que deberían ser de diplomacia pública todavía son catalogadas como simple información o comunicación. Todavía la labor más grande de diplomacia pública de Europa está en manos de los grandes grupos de comunicación, quienes son más capaces de operar en la arena global: BBC World Service, Deutsche Welle o Radio France International. No se ha llegado a culminar el salto hacia una diplomacia pública específica de cada institución.

La Unión Europea y el Consejo de Europa aún no han construido las estructuras necesarias capaces de desplegar un poder blando coordinado y estratégico. Europa cuenta con una diplomacia pública latente, que está esperando, agazapada, escondida detrás de fuertes estrategias de imagen, de comunicación y de información. Y no cabe duda de que las instituciones europeas presentan un enorme potencial para desarrollar con éxito su propio *soft power*.

Para que las principales organizaciones, como la OTAN, el Consejo de Europa y la propia Unión Europea, puedan conseguir una diplomacia pública eficaz, es necesario comprender que se trata de un trabajo a largo plazo y que los resultados se comenzarán a vislumbrar a través de los pequeños detalles. A continuación se van a hacer una serie de recomendaciones sobre lo que tendrían que tener en cuenta para que estas organizaciones internacionales puedan pensar, comunicar y actuar hacia públicos externos, terceros países y líderes de todos los campos de interés:

- En primer lugar, es importante reconocer como una prioridad tanto la propia diplomacia pública como las comunicaciones con terceros países. La diplomacia pública debería ser una importante actividad para incrementar una “conciencia institucional” y facilitar la cooperación con el resto de actores internacionales y, fundamentalmente, con los Estados miembros.
- Es muy útil la utilización de una terminología correcta para desarrollar una diplomacia de este estilo. Para ello es conveniente la utilización de documentos internos que puedan explicar esta terminología. Por ejemplo tecnicismos relacionados con la comunicación, o los conceptos que aquí se han explicado como *soft power*, *cultural power*, diplomacia de colaboración, etc. En las organizaciones muchas veces se utilizan diferentes palabras para referirse a la misma realidad. Una homogeneización en este sentido agilizaría los procesos y otorgaría un cierto aire de unidad a los diferentes equipos que trabajan en la estrategia.
- La creación de comités encargados de la estrategia de diplomacia pública facilitaría su centralización y su coordinación. En este sentido, el International Staff de la OTAN se ha convertido en un pionero en Europa al crear una División de Diplomacia Pública. Países miembros, como el Reino Unido, también se han adelantado y han creado organismos en este sentido. Así, en 2002, se estableció una Oficina para la Diplomacia

Pública Estratégica (Public Diplomacy Strategy Board), que albergaría a todas las organizaciones que realizaran tareas de diplomacia pública en el Reino Unido. Entre ellas el British Council, el BBC World Service, la Oficina de la Commonwealth y el UK Trade and Investment.

- Es importante incrementar el apoyo a la diplomacia pública y a las actividades de comunicación a través de recursos financieros y humanos. Estas ayudas facilitarían un fortalecimiento del personal dedicado a estas tareas y una mayor capacidad de reacción.
- La creación de bases de datos accesibles y eficaces se debe convertir en otra prioridad. Una base de datos con todos los contactos detallados facilitaría la tarea de *networking* y abriría aún más la puerta a los intercambios y las investigaciones sobre los públicos objetivos de la organización.
- Aprender de las experiencias de otros actores, principalmente de Estados con una sólida diplomacia pública, es un trabajo que no debería dejarse de lado.
- Para una rápida y eficaz capacidad de reacción ante los medios de comunicación, las organizaciones internacionales deberían tener la habilidad de trabajar dentro de un ciclo informativo de 24 horas. La noticia puede saltar en cualquier momento y en cualquier lugar y puede afectar tanto a la propia organización como a alguno de sus Estados miembros. Las organizaciones internacionales deben ser capaces de responder al interés de los medios.
- Trabajar para aumentar las visitas de líderes extranjeros es otra actividad que corresponde a la diplomacia pública.
- La cooperación cultural es otra labor que deberá ser muy tenida en cuenta. Los programas de becas son un primer paso para construir verdaderas relaciones culturales, empezando por los Estados miembros. En este sentido, la diplomacia pública comenzará desde el interior, buscando a públicos internos que refuercen un interés cultural común.
- Otro aspecto a tener en cuenta para el futuro es la investigación sobre cómo la institución es percibida por terceros países o actores internacionales. El uso de encuestas y elementos de vigilancia es muy interesante aquí. En este sentido, el Eurobarómetro juega un papel importante.
- Las organizaciones europeas necesitan una mayor agresividad a la hora de aumentar su visibilidad en el sistema internacional. Es uno de los objetivos que subraya el poder blando, la búsqueda de una imagen fuerte y atractiva.
- Facilitar la diplomacia parlamentaria en el seno de la organización y entre la entidad y terceros actores políticos aumentará la capacidad de diálogo y debate fundamentados en la libertad, así como su visibilidad en el exterior. A estas actividades podrían sumarse debates con la sociedad civil, lo que significaría un signo de apertura que traería grandes beneficios.
- Para aumentar esa visibilidad, de la que se está hablando largamente, una estrategia eficaz y estrechamente ligada a la diplomacia pública son los *tours* o giras por el extranjero de los diferentes representantes, delegados o comisarios, así como entrevistas en medios internacionales o de terceros países.
- Además de los responsables y líderes de las organizaciones, los programas para periodistas extranjeros suponen una gran fuente de visibilidad y un arma de primer orden de la que se sirve el poder blando. Se trata de informar a los informadores, crear actividades específicas para ellos y ofrecerles un *background* para sus noticias.

- Las instituciones europeas deben conocer los principales medios internacionales como la BBC, RFI, Radio Netherlands, Deutsche Welle, pero también EuroNews o el canal Arte. Fortalecer la cooperación con estos canales sería una estrategia muy interesante.
- Los intercambios educativos o para la investigación siempre van a ser un punto fuerte en toda estrategia de diplomacia pública. Universidades, centros de estudio, entidades educativas, etc., proporcionan un contacto privilegiado entre ciudadanos y la organización.

Estas directrices son la base para establecer una diplomacia pública y una comunicación eficaz para el futuro, no sólo de las organizaciones internacionales, sino también para los Estados. Se trata de acciones que deberán estar integradas en una estrategia común y servirán para fortalecer la idea de poder blando ampliamente trabajada en estas páginas.

Las instituciones europeas necesitan de iniciativas así para poder conseguir una importante diplomacia pública que alimente a una labor diplomática total o asimétrica.

A comienzos del siglo XXI la diplomacia se ve en la necesidad de asumir nuevas responsabilidades para afrontar una compleja realidad internacional. La imagen, la promoción de la sociedad civil, la creación de redes de relaciones, la participación en debates y la utilización de los medios de comunicación son actividades que forman parte de una nueva forma de actuar en el concierto mundial.

Una diplomacia asimétrica que sepa interactuar con todos los actores del complejo relacional será un arma muy efectiva, capaz de utilizar una nueva forma de poder, el llamado *smart power* o poder inteligente.

Europa, por otra parte, se encuentra en un periodo de maduración. Cuenta con grandes ventajas, como son un fuerte mercado único, un atractivo económico y cultural, una identidad institucional, importantes movimientos de población en su interior, grandes centros culturales y prestigiosas universidades, un recorrido histórico inigualable, etc. Pero aún tiene que recorrer mucho para establecer un sólido poder blando y coherentes estructuras dedicadas a la diplomacia pública.

Europa no tiene una diplomacia pública como tal, pero sus pasos se dirigen hacia ella. Sabe cómo hacerlo. Cuenta con una sociedad civil muy dinámica y con instituciones muy capaces, y su influencia se hace notar en todas sus actividades internacionales. Europa sabe que necesita competir con plenas garantías en el complejo relacional internacional.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

## BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS



“Es esencial ser elitista, pero en el sentido originario de la palabra: asumir la responsabilidad de ‘lo mejor’ de la mente humana. Una elite cultural debe cargar con la responsabilidad del conocimiento y la conservación de las ideas y valores más importantes, la responsabilidad de los clásicos, del significado de las palabras, de la nobleza de nuestro espíritu. Ser elitista, como explicó Goethe, supone ser respetuoso: respetuoso con lo divino, con la naturaleza, con los demás seres humanos y, por lo tanto, con nuestra propia dignidad.”

**George Steiner**  
*La idea de Europa*



## 10. BIBLIOGRAFÍA

- ANHOLT, S., "Public Diplomacy and place branding: where's the link?", *Place Branding and Public Diplomacy*, Editorial Place Branding, Palgrave, vol. 2., 2006, pp. 271-275.
- ARON, R., "Paz y guerra entre las naciones", *Revista de Occidente*, traducción de Luis Cuervo, Madrid, 1963.
- ASOCIACIÓN DE DIRECTIVOS DE COMUNICACIÓN, Foro de Marcas Renombradas Españolas, Instituto Español de Comercio Exterior, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Informe Proyecto Marca España*, Cyan, 2003.
- BARBÉ, E., *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000.
- BATORA, J., *Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?*, Arena Working Papers, Department of Political Science, University of Oslo, 2003.
- BATORA, J., *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*, Clingendael, La Haya, 2006.
- BATORA, J. y HOCKING, B., *Bilateral Diplomacy in the European Union: Towards post-modern pattern?*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, La Haya, 2008.
- BENAVIDES, J.; COSTA, J. et al., *Dirección de comunicación empresarial e institucional*, Gestión 2000, prólogo de Justo Villafañe, 2001.
- CALDUCH, R., *Dinámica de la sociedad internacional*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 1993.
- CALDUCH, R., "Cultura y civilización en la sociedad internacional", *Iglesia, Estado y sociedad internacional: libro homenaje a D. José Jiménez y Martínez de Carvajal*, Universidad San Pablo-CEU, 2003, pp. 299-322.
- CEES B. M., *Comunicación corporativa*, Prentice-Hall, 2000.
- D'ENTREMONT, A., *Geografía económica*, Cátedra, Madrid, 1997.
- D'ENTREMONT, A., *Diez temas de demografía*, Ediciones Internacionales Universitarias, 2001.
- DE LA IGLESIA, A., *Instituciones políticas españolas en diez lecciones*, EUNSA, Pamplona, 1998.
- DEL ARENAL, C., *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, 2007.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, 14 ed., 2006.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2007.

- DUKE, S., *A Foreign Minister for the EU: but where's the Ministry?*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, La Haya, 2003.
- FISKE, Ph. y PLUMRIDGE, H., *European Infopolitik: developing EU Public Diplomacy Strategy*, Foreign Policy Center, noviembre de 2005.
- GARCÍA PICAZO, P., *Las Relaciones Internacionales en el siglo XX: la contienda teórica. Una visión reflexiva y crítica*, UNED, Madrid, 1998.
- GARCÍA PICAZO, P., *La idea de Europa: historia, cultura, política*, Tecnos, Madrid, 2008.
- HALLIN, D., *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*, Hacer, Barcelona, 2008.
- HENRYKSON, A., *What can Public Diplomacy Achieve?*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, La Haya, 2006.
- HENRYKSON, A., *The future of Diplomacy? Five projective visions*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, La Haya.
- HERNÁNDEZ, F.J., “La política al servicio de los medios de comunicación: el fenómeno Sarkozy”, *Cuenta y Razón*, Madrid, octubre de 2008, pp. 43-49.
- HERNÁNDEZ, F. J., *Modelos sistémicos en la comunicación periodística de la Marca-España para la diplomacia pública en Europa*, tesis doctoral, Universidad Complutense, Madrid, 2009.
- HERNÁNDEZ, F. J., “El valor del poder blando en el sistema internacional”, *Valores para una gestión socialmente responsable*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2009.
- HERNÁNDEZ, F. J., *Citydiplomacy, el nuevo uso del Soft Power*, Congreso Internacional Ciudades Creativas, Universidad Complutense, Madrid, octubre de 2009.
- HILL, C. y WALLACE, W., “Introduction: actors and actions”, *The actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Londres, 1996.
- HOLSTI, K. J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice Hall, New Jersey, 1972.
- HUNTINGTON, S. P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 2005.
- INGLEHART, R. y RABIER, J-R., “La confiance entre les peuples: déterminants et conséquences”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 34, nº 1, 1984, pp. 5-47.
- INNERARITY, D., *El nuevo espacio público*, Espasa Calpe, Madrid, 2006.
- IZURIETA, R.; PERINA, R. M. y ARTERTON, CH., *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*, La Crujía Ediciones, 2002.
- KAGAN, R., *Of Paradise and Power: America and Europe in the new world order*, Vintage International, Nueva York, 2004.
- KISSINGER, H., *Foreign policy in the age of terrorism*, The Centre for Policy Studies, CPS, 2001.
- KUNCZIK, M., *Images of Nations and International Public Relations*, Erlbaum, 1990.
- LEONARD, M., *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, Madrid, 2005.
- LEONARD, M.; STEAD, C. y SMEWING, C., *Public Diplomacy*, Foreign Policy Centre, 2002.
- LÓPEZ-ESCOBAR, E., *Análisis del “nuevo orden” internacional de la información*, EUNSA, Pamplona, 1978.
- LÓPEZ-ESCOBAR, E., “Comunicación, participación ciudadana y las nuevas tecnologías: una perspectiva desde la globalización”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001, pp. 287-306.
- LOSADA, J. et al., *Gestión de la comunicación en las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 2004.
- LOZANO BARTOLOZZI, P., *El ecosistema informativo*, EUNSA, Pamplona, 1974.

- LOZANO BARTOLOZZI, P., *De los imperios a la globalización. Las Relaciones Internacionales en el siglo XX*, EUNSA, Pamplona, 2001.
- LOZANO BARTOLOZZI, P., “Diplomacia e Información”, *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del derecho y la seguridad*, Colección Escuela Diplomática, nº 7, 2003, pp. 171-175.
- LOZANO BARTOLOZZI, P., “La información internacional en el nuevo ecosistema de la sociedad de la información”, *La comunicación: nuevos discursos y perspectivas*, Foro Universitario de Investigación en Comunicación, Madrid, 2005, pp. 625-630.
- LUHMANN, N., *Sistemas Sociales: lineamientos para una Teoría General*, Anthropolos, Editorial del Hombre, 1998.
- MAALOUF, A., *Identidades asesinas*, Alianza Editorial, Madrid, 2004.
- MAAREK, P., *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*, Paidós Comunicación, 1997.
- MANHEIM, J., *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy. The evolution of influence*, Oxford University Press, 1994.
- MARTÍN, F., *Comunicación empresarial e institucional*, Editorial Universitat, 1998.
- MARTÍN ALGARRA, M., *Teoría de la comunicación: una propuesta* (TECNOS: 2008)
- MARTÍN ALGARRA, M.; SEIJAS, L. y CARRILLO, M. V., *Nuevos escenarios de la comunicación y la opinión pública*, Edipo, Madrid, 2008.
- MERLE, M., *Sociologie des Relations Internationales*, Dalloz, París, 1976, 3ªed. (*Sociología de las Relaciones Internacionales*, traducción de R. Mesa, Alianza, 1982).
- MESA, R., *Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales*, Taurus, Madrid, 1977.
- MESA, R., *La nueva sociedad internacional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- MONZÓN, C., *Opinión pública, comunicación y política*, Tecnos, 2000.
- MUÑOZ-ALONSO, A., *Política y nueva comunicación. El impacto de los medios en la vida política*, Fundesco, 1989.
- MUÑOZ-ALONSO, A.; MONZÓN, C.; ROSPIR, J. I. y DADER, J. L., *Opinión pública y comunicación política*, Eudema Universidad, Madrid, 1990.
- NOYA, J., *Diplomacia pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*, Ariel, 2007.
- NYE, J., *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003.
- NYE, J., “Propaganda isn't the way: soft power”, *The International Herald Tribune*, 10 de enero de 2003.
- NYE, J., “Sell it softly”, *Los Angeles Times*, 25 de abril de 2004.
- NYE, J., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004.
- NYE, J. y DONAHUE, J., *Governance in a Globalizing World*, Brooking Press, 2000.
- OCIEPKA, B., *Public Diplomacy and EU Enlargement: the case of Poland*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, La Haya, 2004.
- OGILVY-WEBB, M., *El Gobierno explica. Los servicios de información en el Estado británico*, Editora Nacional, Reino Unido, 1965.
- OVIAMIONAYI, V., “Diplomacia pública en la bibliografía actual”, *Ámbitos: Revista Internacional de comunicación*, nº 11-12, septiembre de 2004.
- PEREIRA, J. C., “Diplomacia, organizaciones internacionales, política internacional y Relaciones Internacionales: un ensayo metodológico y bibliográfico”, *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, nº 4, Editorial Universidad Complutense, Madrid, 1983.

- PEREIRA, J. C., *Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas*, Ariel, 2003.
- PORTERO, F., “La proyección internacional de la unidad europea”, en Salvador Corner (coord.), *La construcción de Europa. De las “guerras civiles” a la “unificación”*, Biblioteca Nueva, Instituto Alicantino Juan Gil-Albert, 2007.
- PORTERO, F., “La atracción europea”, *ABC*, 14 de octubre de 2008.
- PRICE, V., *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*, Paidós Comunicación, 1994.
- RAMOS, F., *La comunicación corporativa e institucional. De la imagen al protocolo*, Editorial Universitas, 2002.
- RIORDAN, S., *Adiós a la diplomacia*, Siglo XXI de España Editores S.A., 2005.
- RIORDAN, S., “La nueva diplomacia”, *Foreign Policy*, febrero/marzo de 2005.
- ROCHER, G., *Introducción a la sociología general*, Editorial Herder, 12ª ed., 1996.
- ROSS, Ch., “Public Diplomacy necessary for policy success”, *Harvard Review*, 21 de agosto de 2003.
- SÁDABA, T., *Framing: el encuadre de las noticias*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2008.
- SMITH, H., *European Union Foreign Policy: what it is and what it does*, Pluto Press, Londres, 2002.
- SMITH, K., *European Union Foreign Policy in a changing World*, Polity Press, Londres, 2008.
- SOTELO ENRÍQUEZ, C., *Introducción a la comunicación institucional*, Ariel Comunicación, 2001.
- STEINER, G., *La idea de Europa*, Siruela, 3ª ed., 2008.
- SUTEU, C.; MURAT, B. y SZAYBO, P., *Growing a bigger Europe*, British Council, 2004.
- TIEDEMANN, A., *Branding America. An examination of US Public Diplomacy efforts after September 11, 2001*, tesis doctoral, Fletcher School, Tufts University, abril de 2005.
- TRUYOL Y SERRA, A., *La sociedad internacional*, Alianza Universal, 2ª ed. (2ª reimpresión: 1998).
- WOLTON, D.; FERRY, J. M. *et al.*, *El nuevo espacio público*, Gedisa Editorial, 1989.
- ZAHARNA R. S., “The Network Paradigm of Strategic Public Diplomacy”, *Foreign Policy in Focus*, vol. 10, nº 1, abril de 2005.

## Informes y documentos oficiales

- BEERS, Ch., *Hearing on American Public Diplomacy and Islam*, Committee on Foreign Relations. United States Senate, jueves, 27 de febrero de 2003.
- COMISIÓN EUROPEA, *Plan D, democracia, diálogo, debate*, Bruselas, 13 de octubre de 2005.
- COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre una política europea de comunicación*, Bruselas, 2006.
- COMISIÓN EUROPEA, *A glance at EU public diplomacy at work*, Bruselas, 2007.
- COMISIÓN EUROPEA, *Standard Eurobarometer 71*, primavera de 2009.
- COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, *Coordinador temático sobre la política de información*, Estrasburgo, mayo de 2009.
- GfK ROPER PUBLIC AFFAIRS AND MEDIA, *The Anholt-GfK Roper Nation Brand Index 2008 Report*, Nueva York, septiembre de 2008.
- RODRÍQUEZ ZAPATERO, J. L., *El interés de España: una política exterior comprometida*, V Conferencia de Embajadores, Dirección General de Comunicación Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 8-11 de septiembre de 2008.

US DEPARTMENT OF STATE, *Public Diplomacy in Europe*, Bureau of European and Eurasian Affairs, Office of Public Diplomacy, diciembre de 2007, <http://www.europe.state.gov>

## Recursos electrónicos

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, <http://www.csis.org/> (noviembre de 2009).

CNRS DOMINIQUE WOLTON, <http://www.wolton.cnrs.fr/> (mayo de 2009).

CONSEJO DE EUROPA, <http://www.coe.int/defaultEN.asp> (noviembre de 2009).

EURANET, <http://www.euranet.eu/> (julio de 2009).

EUROBRAND, <http://www.eurobrand.cc/index.php?lang=en> (junio de 2008).

EUROPA (el portal de la Unión Europea), [http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm) (última consulta, febrero de 2009).

EUROPEAN POLICY CENTER, <http://www.epc.eu/> (noviembre 2009).

FOREIGN POLICY CENTRE, <http://fpc.org.uk/about/> (diciembre de 2008).

GRUPO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, <http://www.gees.org/> (enero de 2009).

HERNÁNDEZ, F. J., “La importancia de la comunicación para el gobierno en el nuevo sistema internacional”, <http://saavedrafajardo.um.es/WEB/archivos/respublica/Suplementos/S001-061.pdf> (diciembre de 2009).

INSTITUTO DE CUESTIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA EXTERIOR, <http://www.incipe.org/> (febrero de 2009).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, <http://www.maec.es/es/home/Paginas/HomeEs.aspx> (diciembre de 2009).

OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, [http://publications.europa.eu/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/index_es.htm) (octubre de 2009).

PARLAMENTO EUROPEO, <http://www.europarl.europa.eu/parliament.do?language=es> (octubre de 2009).

SOCIEDAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, <http://www.seimadrid.org/> (noviembre de 2008).

THE EDWARD MURROW CENTRE OF PUBLIC DIPLOMACY, <http://fletcher.tufts.edu/murrow/> (octubre de 2009).

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, <http://www.iiss.org/> (diciembre de 2008).



## 11. ANEXOS

A continuación se van a incluir una serie de documentos, o fragmentos, con el fin de ayudar a comprender la evolución de la diplomacia pública europea y conocer de una manera más profunda el estado de las organizaciones internacionales que cuentan con una política exterior activa.

### 11.1. Discurso de los 14 puntos de Wilson

El 8 de enero de 1918, el Presidente norteamericano Woodrow Wilson pronunció un discurso ante el Congreso en el que articulaba su pensamiento a través de un programa de 14 puntos en los que proponía la construcción de un nuevo mundo basado en la justicia y en la seguridad, y el fin de una diplomacia secreta:

*“It will be our wish and purpose that the processes of peace, when they are begun, shall be absolutely open and that they shall involve and permit henceforth no secret understandings of any kind. The day of conquest and aggrandizement is gone by; so is also the day of secret covenants entered into in the interest of particular governments and likely at some unlooked for moment to upset the peace of the world. It is this happy fact, now clear to the view of every public man whose thoughts do not still linger in an age that is dead and gone, which makes it possible for every nation whose purposes are consistent with justice and the peace of the world to avow now or at any other time the objects it has in view.*

*We entered this war because violations of right had occurred which touched us to the quick and made the life of our own people impossible unless they were corrected and the world secure once for all against their recurrence. What we demand in this war, therefore, is nothing peculiar to ourselves. It is that the world be made fit and safe to live in; and particularly that it be made safe for every peace-loving nation which, like our own, wishes to live its own life, determine its own institutions, be assured of justice and fair dealing by the other peoples of the world as against force and selfish aggression. All the peoples of the world are in effect partners in this interest, and for our own part we see very clearly that unless justice be done to others it will not be done to us. The programme of the world's peace, therefore, is our programme; and that programme, the only possible programme, as we see it, is this:*

*I. Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view.*

*II. Absolute freedom of navigation upon the seas, outside territorial waters, alike in peace and in war, except as the seas may be closed in whole or in part by international action for the enforcement of international covenants.*

*III. The removal, so far as possible, of all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all the nations consenting to the peace and associating themselves for its maintenance.*

*IV. Adequate guarantees given and taken that national armaments will be reduced to the lowest point consistent with domestic safety.*

*V. A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable claims of the government whose title is to be determined.*

*VI. The evacuation of all Russian territory and such a settlement of all questions affecting Russia as will secure the best and freest cooperation of the other nations of the world in obtaining for her an unhampered and unembarrassed opportunity for the independent determination of her own political development and national policy and assure her of a sincere welcome into the society of free nations under institutions of her own choosing; and, more than a welcome, assistance also of every kind that she may need and may herself desire. The treatment accorded Russia by her sister nations in the months to come will be the acid test of their good will, of their comprehension of her needs as distinguished from their own interests, and of their intelligent and unselfish sympathy.*

*VII. Belgium, the whole world will agree, must be evacuated and restored, without any attempt to limit the sovereignty which she enjoys in common with all other free nations. No other single act will serve as this will serve to restore confidence among the nations in the laws which they have themselves set and determined for the government of their relations with one another. Without this healing act the whole structure and validity of international law is forever impaired.*

*VIII. All French territory should be freed and the invaded portions restored, and the wrong done to France by Prussia in 1871 in the matter of Alsace-Lorraine, which has unsettled the peace of the world for nearly fifty years, should be righted, in order that peace may once more be made secure in the interest of all.*

*IX. A readjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality.*

*X. The peoples of Austria-Hungary, whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured, should be accorded the freest opportunity to autonomous development.*

*XI. Rumania, Serbia, and Montenegro should be evacuated; occupied territories restored; Serbia accorded free and secure access to the sea; and the relations of the several Balkan states to one another determined by friendly counsel along historically established lines of allegiance and nationality; and international guarantees of the political and economic independence and territorial integrity of the several Balkan states should be entered into.*

*XII. The Turkish portion of the present Ottoman Empire should be assured a secure sovereignty, but the other nationalities which are now under Turkish rule should be assured an undoubted security of life and an absolutely unmolested opportunity of autonomous development, and the Dardanelles should be permanently opened as a free passage to the ships and commerce of all nations under international guarantees.*

*XIII. An independent Polish state should be erected which should include the territories inhabited by indisputably Polish populations, which should be assured a free and secure access to the sea, and whose political and economic independence and territorial integrity should be guaranteed by international covenant.*

*XIV. A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.*

*In regard to these essential rectifications of wrong and assertions of right we feel ourselves to be intimate partners of all the governments and peoples associated together against the Imperialists. We cannot be separated in interest or divided in purpose. We stand together until the end”.*

## **11.2. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas**

Los primeros diez puntos de este tratado internacional ofrecen una clara y precisa información sobre el carácter de las relaciones diplomáticas y de las atribuciones del personal diplomático. La Convención se ha constituido en un primer paso hacia la diplomacia moderna:

18 de abril de 1961 (entró en vigor el 24 de abril de 1964)

Los Estados partes en la presente Convención,

Teniendo presente que desde antiguos tiempos los pueblos de todas las naciones han reconocido el estatuto de los funcionarios diplomáticos,

Teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas relativos a la igualdad soberana de los Estados, al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y al fomento de las relaciones de amistad entre las naciones,

Estimando que una convención internacional sobre relaciones, privilegios e inmunidades diplomáticos contribuirá al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, prescindiendo de sus diferencias de régimen constitucional y social,

Reconociendo que tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados,

Afirmando que las normas del derecho internacional consuetudinario han de continuar rigiendo las cuestiones que no hayan sido expresamente reguladas en las disposiciones de la presente Convención,

Han convenido en lo siguiente:

### **Artículo 1**

A los efectos de la presente Convención:

a. por “jefe de misión”, se entiende la persona encargada por el Estado acreditante de actuar con carácter de tal; b. por “miembros de la misión”, se entiende el jefe de la misión y los miembros del personal de la misión; c. por “miembros del personal de la misión”, se entiende los miembros del personal diplomático, del personal administrativo y técnico y del personal de servicio de la misión; d. por “miembros del personal diplomático”, se entiende los miembros del personal de la misión que posean la calidad de diplomático; e. por “agente diplomático”, se entiende el jefe de la misión o un miembro del personal diplomático de la misión; f. por “miembros del personal administrativo y técnico”, se entiende los miembros del personal de la misión empleados en el servicio administrativo y técnico de la misión; g. por “miembros del personal de servicio”, se entiende los miembros del personal de la misión empleados en el servicio doméstico de la misión; h. por “criado particular”, se entiende toda persona al servicio doméstico de un miembro de la misión, que no sea empleada del Estado acreditante; i. por “locales de la misión”, se entiende los edificios o las partes de los edificios, sea cual fuere su propietario, utilizados para las finalidades de la misión, incluyendo la residencia del jefe de la misión, así como el terreno destinado al servicio de esos edificios o de parte de ellos.

### **Artículo 2**

El establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo.

### **Artículo 3**

1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:

a. representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; b. proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; c. negociar con el gobierno del Estado receptor; d. enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; e. fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

2. Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática.

### **Artículo 4**

1. El Estado acreditante deberá asegurarse de que la persona que se proponga acreditar como jefe de la misión ante el Estado receptor ha obtenido el asentimiento de ese Estado.

2. El Estado receptor no está obligado a expresar al Estado acreditante los motivos de su negativa a otorgar el asentimiento.

### **Artículo 5**

1. El Estado acreditante podrá, después de haberlo notificado en debida forma a los Estados receptores interesados, acreditar a un jefe de misión ante dos o más Estados, o bien destinar a ellos a cualquier miembro del personal diplomático, salvo que alguno de los Estados receptores se oponga expresamente.

2. Si un Estado acredita a un jefe de misión ante dos o más Estados, podrá establecer una misión diplomática dirigida por un encargado de negocios *ad interim* en cada uno de los Estados en que el jefe de la misión no tenga su sede permanente.

3. El jefe de misión o cualquier miembro del personal diplomático de la misión podrá representar al Estado acreditante ante cualquier organización internacional.

### **Artículo 6**

Dos o más Estados podrán acreditar a la misma persona como jefe de misión ante un tercer Estado, salvo que el Estado receptor se oponga a ello.

### **Artículo 7**

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5, 8, 9 y 11, el Estado acreditante nombrará libremente al personal de la misión. En el caso de los agregados militares, navales o aéreos, el Estado receptor podrá exigir que se le sometan de antemano sus nombres, para su aprobación.

### **Artículo 8**

1. Los miembros del personal diplomático de la misión habrán de tener, en principio, la nacionalidad del Estado acreditante.

2. Los miembros del personal diplomático de la misión no podrán ser elegidos entre personas que tengan la nacionalidad del Estado receptor, excepto con el consentimiento de ese Estado, que podrá retirarlo en cualquier momento.

3. El Estado receptor podrá reservarse el mismo derecho respecto de los nacionales de un tercer Estado que no sean al mismo tiempo nacionales del Estado acreditante.

### **Artículo 9**

1. El Estado receptor podrá, en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, comunicar al Estado acreditante que el jefe u otro miembro del personal diplomático de la misión es persona non grata, o que cualquier otro miembro del personal de la misión no es aceptable. El Estado

acreditante retirará entonces a esa persona o pondrá término a sus funciones en la misión, según proceda. Toda persona podrá ser declarada non grata o no aceptable antes de su llegada al territorio del Estado receptor.

2. Si el Estado acreditante se niega a ejecutar o no ejecuta en un plazo razonable las obligaciones que le incumben a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1, el Estado receptor podrá negarse a reconocer como miembro de la misión a la persona de que se trate.

### **Artículo 10**

1. Se notificará al Ministerio de Relaciones Exteriores, o al Ministerio que se haya convenido, del Estado receptor:

a. el nombramiento de los miembros de la misión, su llegada y su salida definitiva o la terminación de sus funciones en la misión; b. la llegada y la salida definitiva de toda persona perteneciente a la familia de un miembro de la misión y, en su caso, el hecho de que determinada persona entre a formar parte o cese de ser miembro de la familia de un miembro de la misión; c. la llegada y la salida definitiva de los criados particulares al servicio de las personas a que se refiere el inciso a. de este párrafo y, en su caso, el hecho de que cesen en el servicio de tales personas; d. la contratación y el despido de personas residentes en el Estado receptor como miembros de la misión o criados particulares que tengan derecho a privilegios e inmunidades.

2. Cuando sea posible, la llegada y la salida definitiva se notificarán también con antelación.

## **11.3. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea**

Esta selección de los principales artículos del Tratado se centra en aquellos temas que más afectan a la diplomacia de la Unión Europea:

### **Título I**

#### **Disposiciones comunes**

Artículo 1 (antiguo artículo 1 TUE)

Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada “Unión”.

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.

La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos.

## Artículo 2

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

## Artículo 3 (antiguo artículo 2 TUE)

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.
5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
6. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.

## Título V

### Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común

#### Capítulo 1

#### Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión

#### Artículo 21

1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las Relaciones Internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

#### Artículo 22

1. Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión.

Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la Política Exterior y de Seguridad Común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.

El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, basándose en una recomendación del Consejo adoptada por éste según las modalidades previstas para cada ámbito. Las decisiones del Consejo Europeo se ejecutarán con arreglo a los procedimientos establecidos en los Tratados.

2. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo.

#### Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea

### 11.4. Estatuto del Consejo de Europa

Tanto en el preámbulo como en sus primeros artículos, el Tratado fundacional del Consejo de Europa hace hincapié en una serie de valores e ideales que constituyen su identidad. Valores como la promoción de la justicia, la defensa de la paz y la cooperación internacional, la libertad, los derechos humanos y el progreso, tanto social como económico.

Se han resaltado los fragmentos más específicos que atañen a estos temas:

*Londres, 5 de mayo de 1949*

*The Governments of the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the French Republic, the Irish Republic, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Norway, the Kingdom of Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,*

*Convinced that the pursuit of peace based upon justice and international co-operation is vital for the preservation of human society and civilisation;*

*Reaffirming their devotion to the spiritual and moral values which are the common heritage of their peoples and the true source of individual freedom, political liberty and the rule of law, principles which form the basis of all genuine democracy;*

*Believing that, for the maintenance and further realisation of these ideals and in the interests of economic and social progress, there is a need of a closer unity between all like-minded countries of Europe;*

*Considering that, to respond to this need and to the expressed aspirations of their peoples in this regard, it is necessary forthwith to create an organisation which will bring European States into closer association,*

*Have in consequence decided to set up a Council of Europe consisting of a committee of representatives of governments and of a consultative assembly, and have for this purpose adopted the following Statute.*

### **Chapter I - Aim of the Council of Europe**

#### *Article 1*

- a) The aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress.*
- b) This aim shall be pursued through the organs of the Council by discussion of questions of common concern and by agreements and common action in economic, social, cultural, scientific, legal and administrative matters and in the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms.*
- c) Participation in the Council of Europe shall not affect the collaboration of its members in the work of the United Nations and of other international organisations or unions to which they are parties.*
- d) Matters relating to national defence do not fall within the scope of the Council of Europe.*

### **Chapter II - Membership**

#### *Article 2*

*The members of the Council of Europe are the Parties to this Statute.*

#### *Article 3*

*Every member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms, and collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim of the Council as specified in Chapter I.*

#### *Article 4*

*Any European State which is deemed to be able and willing to fulfil the provisions of Article 3 may be invited to become a member of the Council of Europe by the Committee of Ministers. Any State so invited shall*

*become a member on the deposit on its behalf with the Secretary General of an instrument of accession to the present Statute.*

#### *Article 5*

- a) In special circumstances, a European country which is deemed to be able and willing to fulfil the provisions of Article 3 may be invited by the Committee of Ministers to become an associate member of the Council of Europe. Any country so invited shall become an associate member on the deposit on its behalf with the Secretary General of an instrument accepting the present Statute. An associate member shall be entitled to be represented in the Consultative Assembly only.*
- b) The expression "member" in this Statute includes an associate member except when used in connexion with representation on the Committee of Ministers.*

#### *Article 6*

*Before issuing invitations under Article 4 or 5 above, the Committee of Ministers shall determine the number of representatives on the Consultative Assembly to which the proposed member shall be entitled and its proportionate financial contribution.*

#### *Article 7*

*Any member of the Council of Europe may withdraw by formally notifying the Secretary General of its intention to do so. Such withdrawal shall take effect at the end of the financial year in which it is notified, if the notification is given during the first nine months of that financial year. If the notification is given in the last three months of the financial year, it shall take effect at the end of the next financial year.*

#### *Article 8*

*Any member of the Council of Europe which has seriously violated Article 3 may be suspended from its rights of representation and requested by the Committee of Ministers to withdraw under Article 7. If such member does not comply with this request, the Committee may decide that it has ceased to be a member of the Council as from such date as the Committee may determine.*

#### *Article 9*

*The Committee of Ministers may suspend the right of representation on the Committee and on the Consultative Assembly of a member which has failed to fulfil its financial obligation during such period as the obligation remains unfulfilled.*

### **Chapter III - General**

#### *Article 10*

*The organs of the Council of Europe are:*

*I the Committee of Ministers;*

*II the Consultative Assembly.*

*Both these organs shall be served by the Secretariat of the Council of Europe.*

*Article 11*

*The seat of the Council of Europe is at Strasbourg.*

Más información en: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>

## **11.5. Tratado del Atlántico Norte**

El preámbulo del Tratado ofrece elementos propios del *soft power* o poder blando que se han querido resaltar:

Washington, 4 de abril de 1949

Los Estados partes en este Tratado:

Reafirmando su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los Gobiernos;

Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la Ley;

Deseosos de favorecer el bienestar y la estabilidad en la región del Atlántico norte;

Resueltos a unir sus esfuerzos para su defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad.

Han convenido en el siguiente Tratado del Atlántico Norte:

Artículo 1. Las Partes se comprometen, tal y como está establecido en la Carta de las Naciones Unidas, a resolver por medios pacíficos cualquier controversia internacional en la que pudieran verse implicadas, de modo que la paz y la seguridad internacionales, así como la justicia, no se pongan en peligro, y a abstenerse en sus Relaciones Internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en cualquier forma que sea incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

Artículo 2. Las Partes contribuirán al desarrollo de las Relaciones Internacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en que se basan esas instituciones y favoreciendo las condiciones propias para asegurar la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar cualquier conflicto en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre algunas de las partes o entre todas ellas.

Artículo 3. A fin de lograr más eficazmente la realización de los fines del presente Tratado, las partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua, mantendrán y acrecerán su capacidad individual y colectiva de resistencia al ataque armado.

Artículo 4. Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuere amenazada.

Artículo 5. Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte.

Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 6. A efectos del artículo 5.º se considera ataque armado contra una o varias de las Partes: un ataque armado contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia, contra las fuerzas de ocupación de cualquiera de las Partes en Europa, contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al Norte del Trópico de Cáncer o contra los buques o aeronaves de cualquiera de las Partes en la citada región.

Artículo 7. El presente Tratado no afecta ni se podrá interpretar que afecte de modo alguno, a los derechos y obligaciones derivados de la Carta para las Partes que son miembros de las Naciones Unidas, ni a la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Artículo 8. Cada una de las Partes declara que ninguno de los compromisos internacionales actualmente en vigor entre ella y cualquiera otra Parte o cualquier tercer Estado está en contradicción con las disposiciones del presente Tratado y asume la obligación de no adquirir ningún compromiso internacional en contradicción con el Tratado.

Artículo 9. Las Partes establecen por la presente disposición un Consejo, en el que cada una de ellas estará representada, para conocer de las cuestiones relativas a la aplicación del Tratado. El Consejo estará organizado de manera que pueda reunirse rápidamente en cualquier momento. El Consejo establecerá cuantos órganos subsidiarios puedan ser necesarios; y en especial establecerá inmediatamente un comité de defensa que recomendará las medidas apropiadas para la aplicación de los artículos tercero y quinto.

Artículo 10. Las Partes pueden, por acuerdo unánime, invitar a adherirse al Tratado a cualquier otro Estado europeo que esté en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios del presente Tratado y de contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte. Cualquier Estado así invitado puede

pasar a ser parte en el Tratado depositando su instrumento de adhesión ante el Gobierno de los Estados Unidos de América. Este informará a cada una de las Partes del depósito de cada instrumento de adhesión.

Artículo 11. Este Tratado serán ratificado y sus disposiciones aplicadas por las Partes conforme a sus preceptos constitucionales respectivos. Los instrumentos de ratificación se depositarán, tan pronto como sea posible, ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, quien informará a los Gobiernos de las otras Partes del depósito de cada instrumento de ratificación. El Tratado entrará en vigor entre los Estados que lo hayan ratificado, en cuanto se hayan depositado las ratificaciones de la mayoría de los signatarios, comprendidas las de Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido. Y entrará en vigor para los demás signatarios el día del depósito de sus ratificaciones.

Artículo 12. Pasados diez años de vigencia del Tratado, o en cualquier fecha ulterior, las Partes se consultarán, a petición de cualesquiera de ellas, con el fin de revisar el Tratado, teniendo en cuenta los factores que afecten en aquel momento a la paz y a la seguridad en la región del Atlántico Norte, incluido el desarrollo de los acuerdos, tanto universales como regionales, concluidos conforme a la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 13. Pasados veinte años de vigencia del Tratado, cualquier parte podrá, en lo que a ella concierne, poner fin al Tratado, un año después de haber notificado su denuncia al Gobierno de los Estados Unidos de América, el cual informará a los Gobiernos de las demás Partes del depósito de cada notificación de denuncia.

Artículo 14. Este Tratado, cuyos textos en francés e inglés hacen igualmente fe, se depositará en los archivos del Gobierno de los Estados Unidos de América. Este Gobierno remitirá copias debidamente certificadas a los Gobiernos de los demás Estados signatarios.

Hecho en Washington el 4 de abril de 1949.

## **12. AGRADECIMIENTOS**

Quiero acordarme especialmente de todas aquellas personas que han estado conmigo y me han apoyado estos últimos años. Personas que me han animado a seguir trabajando duro en el campo de la diplomacia y las Relaciones Internacionales, sin las cuales este trabajo hubiera sido imposible.

De la Escuela Diplomática quiero acordarme de Francisco Oda, quien ha estado conmigo en todo momento, y de Luisa, que desde la biblioteca me ha acompañado en las largas mañanas de estudio.

Por último, mi profesor, Pedro Lozano Bartolozzi, de la Universidad de Navarra, quien me ha servido de inspiración y de guía intelectual, sin la cual no hubiera sido posible llegar a unas conclusiones tan acertadas. Él sí ha creído en mí.

A todos ellos, muchas gracias.



## **FRANCISCO JAVIER HERNÁNDEZ ALONSO**

Experto en diplomacia pública y gestión de marca-territorio o marca-país. Es Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid y Periodista por la Universidad de Navarra. Actualmente, se dedica a la docencia. Es autor de diferentes artículos de investigación y prensa que se centran en los campos de las Relaciones Internacionales, la diplomacia pública, el poder blando y la comunicación internacional.









MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

ESCUELA DIPLOMÁTICA

