

Universidad ORT Uruguay
Facultad de Administración y Ciencias Sociales

**Ser y parecer: la diplomacia pública como instrumento de
política exterior de Estados Unidos, Rusia y China**

Entregado como requisito para la obtención del título de Licenciado en Estudios Internacionales

Juan Nicolás Canzani Riviezzi - 228923
Florencia Fischer Maderni - 209543
Mauro Andrés Simois Clavijo - 222443

Tutor: Emb. Dr. Agustín Milton Espinosa Lloveras

2022

Nosotros, Juan Canzani, Florencia Fischer & Mauro Simois, declaramos que el trabajo que se presenta en esa obra es de nuestra propia mano. Podemos asegurar que:

- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos Licenciatura en Estudios Internacionales;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.



Florencia Fischer
24/02/2022



Juan Canzani
24/02/2022



Mauro Simois
24/02/2022

Agradecimientos

A nuestro tutor, profesor y mentor, el Embajador Agustín Espinosa, por acompañarnos en este camino. Su guía y compañía nos hicieron disfrutar de este proceso.

A la Coordinación de la carrera, por su apoyo durante todos estos años.

Los autores del presente trabajo quisieran extender los siguientes agradecimientos:

- Juan Nicolás Canzani Riviezzi:

A mi familia, artífice de mis logros.

A la familia Von Nottbeck, por tomarme como uno de los suyos.

- Florencia Fischer Maderni:

A mi familia, quienes me impulsan día a día a ser mejor persona.

A mis compañeros de tesis, quienes han pasado a ser mi segunda familia.

- Mauro Andrés Simois Clavijo:

A ellos.

*Atención pido al silencio
y silencio a la atención,
que voy en esta ocasión,
si me ayuda la memoria,
a mostrarles que a mi historia
le faltaba lo mejor.*

José Hernández, "La vuelta de Martín Fierro". 1879.

Abstract

La presente investigación tiene como objetivo realizar un análisis comparativo del desarrollo de la diplomacia pública en Estados Unidos, Rusia y China luego de finalizada la Guerra Fría. Se parte de la base de que, hasta 1991, el modelo de comunicación internacional de los Estados se fundaba principalmente en la propaganda. Asimismo, las relaciones interestatales estaban centradas en el *hard power* y en la capacidad física de los Estados para imponerse ante el concierto internacional. Luego de la Guerra Fría, el paradigma cambia y el *soft power* desplaza al *hard power* como medida de poder a nivel internacional. A su vez, la propaganda da paso a nuevas formas de diplomacia, especialmente la diplomacia pública, la cual se convierte en el instrumento de comunicación internacional de los Estados por excelencia.

Para llevar a cabo la investigación se sigue una metodología de estudio de caso múltiple. En ella se hace una aproximación al modelo propagandístico de los Estados Unidos, Rusia y China durante la Guerra Fría hasta el fin de la misma, para luego abordar el cambio de paradigma y cómo los Estados lo internalizaron y llevaron a cabo mediante la diplomacia pública. Se realiza una presentación de las principales herramientas de ese tipo de diplomacia, las cuales se desarrollan en el campo de las telecomunicaciones, la cultura, los deportes, la educación, entre otros. Posteriormente se efectúa un análisis comparativo en el cual se visualizan tres maneras diferentes de abordar un mismo fenómeno, que en muchas oportunidades presenta similitudes y discordancias.

El trabajo investigativo se elabora desde la óptica de la teoría constructivista de las relaciones internacionales, en tanto que en ella se tiene en cuenta el valor de la cultura como mediador de las relaciones entre los países. Por lo tanto, en concordancia con la hipótesis planteada, la investigación concluye que aunque esta tuvo un desarrollo asimétrico dependiendo de la autopercepción de los Estados, los tres países han adoptado la diplomacia pública como un instrumento de su política exterior, constatándose incluso coincidencias metodológicas.

Palabras clave: diplomacia pública, *soft power*, propaganda, cultura, Estados Unidos, China, Rusia, intersubjetividad.

Índice

1. Introducción	7
1.2 Contexto del problema de investigación	8
1.3 Problema de investigación (preguntas generales y específicas e hipótesis)	10
1.3.1 Preguntas generales de investigación	10
1.3.2 Preguntas específicas	10
1.3.3 Hipótesis	10
1.4 Justificación (¿por qué es valioso estudiar el problema planteado?)	10
1.4.1 El carácter académico de nuestra investigación	11
1.4.2 Lectura político-social de nuestra investigación	11
1.4.3 Recursos académicos obtenidos a través de nuestra carrera	12
1.5 Marco Teórico y justificación de la hipótesis	12
1.5.1 Constructivismo	12
1.5.2 <i>Soft Power</i>	14
1.5.2.1 Diferencias entre los conceptos: <i>soft power</i> y <i>sharp power</i>	16
1.5.3 Diplomacia pública	17
1.5.3.1 Diferencias con la diplomacia tradicional	18
1.5.3.2 Diplomacia pública y Propaganda	20
1.5.4 La cultura y las relaciones internacionales	20
1.5.5 Intersubjetividad	22
1.6 Metodología y fuentes	23
1.6.1 Introducción	23
1.6.2 Marco teórico y diseño metodológico: en busca de una simbiosis investigativa	24
1.6.3 Selección de casos	24
1.6.4 Recolección de datos	25
1.6.5 Determinando conclusiones a partir de contraposición de casos	25
2. Estados Unidos	27
2.1 Propaganda estadounidense durante la Guerra Fría	27
2.2 El poder después de la Guerra Fría	30
2.3 Políticas de diplomacia pública en Estados Unidos: promotores y contenidos de las mismas	34
2.3.1 Intercambios	36
2.3.2 Formación de profesionales	36
2.3.3 Radiodifusión	37
2.3.4 Becas y enseñanza de inglés	37
2.3.5 Difusión cultural	37
2.4 El rol del Congreso y del Poder Ejecutivo en la construcción de la diplomacia pública	38
2.5 Protagonismo privado	38
2.6 La diplomacia digital como instrumento de la diplomacia pública	39

2.7 Diplomacia pública luego del atentado del 11 de septiembre	40
2.7.1 Directrices de diplomacia pública post 11/9	40
2.8 <i>Vaccine Diplomacy</i>	44
2.10 Presupuesto dedicado a la diplomacia pública	46
2.11 Observaciones finales	46
3. Rusia	48
3.1 Introducción	48
3.2 Ellos y nosotros: la propaganda estatal como instrumento de política exterior de la URSS durante la Guerra Fría	49
3.3 Cambio de paradigma: Transición e implementación de la diplomacia pública en la URSS/ Federación Rusia	50
3.3.1 Implementando un nuevo enfoque	50
3.3.2 Ciberataque a Estonia en 2007	51
3.4 Concepto de la diplomacia pública en Rusia: “cooperación humanitaria” y “diplomacia de la gente”	53
3.5 Formación de diplomáticos del Siglo XXI en Rusia en materia de diplomacia pública	53
3.6 La cultura en la diplomacia pública rusa y sus contenidos	54
3.6.1 Danza: posicionando a Rusia al son del Bolshoi	55
3.6.2 Deporte: el dominio físico y el hub deportivo internacional	57
3.6.2.1 Medallas, boicots y dopaje: los Juegos Olímpicos como arena política	57
3.6.3 Medios oficiales: el caso de Russia Today (RT) como portavoz	60
3.7 Diplomacia pública rusa en tiempos de COVID-19: entre promesas y decepciones	61
3.8 Observaciones finales	63
4. China	64
4.1 Propaganda china durante la Guerra Fría	64
4.2 Cambio de paradigma: de la propaganda al soft power con características chinas	66
4.2.1 Definición de <i>soft power</i> en China	69
4.3 Incorporación del <i>soft power</i> y la diplomacia pública en la agenda de política exterior china	70
4.3.1 Objetivos del <i>soft power</i> chino	72
4.3.2 Desarrollo de la estrategia de <i>soft power</i> en China	72
4.4 Contenidos de la diplomacia pública china	73
4.4.1 Medios de comunicación	73
4.4.1.1 Agencia de Noticias Xinhua	74
4.4.1.2 Radio Internacional de China	75
4.4.1.3 Televisión Central de China	76
4.4.1.4 China Daily	77
4.4.1.5 Global Times	78
4.4.2 Cine	79
4.4.2.1 Censura al cine nacional	80

4.4.2.2 Censura al cine foráneo	80
4.4.3 Educación: El caso paradigmático de los Institutos Confucio	81
4.4.4 Diplomacia de mascarillas y vacunas	83
5. Evaluación comparativa de la diplomacia pública en los casos estudiados y conclusiones	85
Bibliografía	92
Anexos	111

1. Introducción

Hace varios años que la humanidad toda fue espectadora de los sucesos de la Guerra Fría; las tensiones en aumento hacían que el concierto internacional estuviese diplomática, política, económica y socialmente polarizado entre dos modelos confrontantes que no podían coexistir; solo el triunfo de uno daría lugar a un sistema internacional pacífico. Distintas herramientas, como lo fue la propaganda, tan utilizada tanto por Estados Unidos como por la Unión Soviética, fueron el *modus operandi* que rigió para atraer a los Estados a seguir su modelo país e interpretación del sistema internacional. Los modelos propagandísticos lograron que los distintos Estados vayan tomando postura frente a los sucesos que ocurrían en el campo internacional y optando por un sistema político. Es a partir de la caída de la Unión Soviética, con el fin de la Guerra Fría, que la propaganda dejó de regir las relaciones internacionales y la manera en la que los Estados se relacionaban; dando lugar a nuevas formas de comunicación entre los mismos. Fue en ese entonces que surgió la necesidad de repensar el principio definitorio de las relaciones internacionales contemporáneas basadas principalmente, hasta ese momento, en una competencia ideológica global y bicéfala. Tras la implosión de la Unión Soviética, se consolidó el triunfo del sistema capitalista como rector del concierto internacional. Los modelos de integración eran necesarios, en ese entonces, para reafirmar las relaciones interestatales; lo que la humanidad tenía asumido hasta ese momento como norma de las relaciones internacionales ya no estaba vigente. La visión de un sistema internacional como una unidad, que garantizara a sus ciudadanos paz, estabilidad y prosperidad cobró especial fuerza. La experiencia de dos guerras mundiales y de la Guerra Fría había dejado devastados a los Estados durante el siglo XX frente a un escenario para nada alentador; consecuentemente, el consolidar unidad y reconciliar accionares diplomáticos cobró importancia trascendental; en especial, a través de la diplomacia pública, entendiendo a la misma como el cultivo de la imagen de un Estado frente a la población de terceros países (Edmund Gullion citado en Cull 2006).

Es entonces, a partir del marco histórico relatado anteriormente y de los cambios en el paradigma que regía las relaciones internacionales hasta 1991, que se enmarca el presente trabajo. El mismo pretende realizar un abordaje holístico hacia un estudio en profundidad de la diplomacia pública de Estados Unidos, Rusia y China en la pos Guerra Fría, siendo el marco temporal de dicho estudio desde 1991 hasta la actualidad. En particular, el estudio se centrará en el surgimiento de la diplomacia pública y el trabajo llevado adelante por dichos Estados a

la hora de implementar esta herramienta como pilar fundamental de su política exterior en su relacionamiento con los distintos Estados en el mundo postsoviético. A su vez, se hará especial énfasis en las disidencias entre lo llevado a cabo por los países y los modelos de implementación de la diplomacia pública que escogió cada Estado. En este panorama entran en juego campos como el deporte, el arte, los institutos culturales, alianzas científicas, entre otros medios para afianzar las relaciones interestatales.

El estudio de las relaciones de intersubjetividad representa una condición *sine qua non* para el presente trabajo, y su relevancia es perceptible en el título del mismo, pues la dicotomía del “ser y parecer” alude a la importancia de la interpretación que los Estados hacen de la imagen que terceros países tienen de ellos y cómo la cultura, históricamente ligada a la diplomacia, actúa como interlocutor en un sistema internacional que parece haber encontrado en el *soft power* el medio para conectar con diversos y nuevos agentes.

1.2 Contexto del problema de investigación

Dentro del campo académico de las relaciones internacionales, nuestro tema se enmarca principalmente en lo que el geopolitólogo estadounidense Joseph S. Nye Jr. denominó *soft power*. El mismo se define como “the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideals, and policies” (Nye 2004, x).

Es en este contexto que la diplomacia pública juega un papel fundamental en, precisamente, influir en la población de terceros países con el fin de alcanzar sus objetivos sin la necesidad de utilizar medios agresivos (*hard power*). Para la presente monografía es también importante acudir a la definición de Edmund Gullion, quien ahonda en las distintas manifestaciones de la diplomacia pública sobre las cuales se cimienta este estudio. Para el autor, (Edmund Gullion citado en Cull 2006), la diplomacia pública:

“deals with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses dimensions of international relations beyond traditional diplomacy; the cultivation by governments of public opinion in other countries; the interaction of private groups and interests in one country with another; the reporting of foreign affairs and its impact on policy; communication between those whose job is communication, as diplomats and foreign correspondents; and the process of intercultural communications”.

No obstante, es menester mencionar un fenómeno íntimamente ligado con la diplomacia pública, la propaganda. La misma, en su definición más elemental, es “the management of collective attitudes by the manipulation of significant symbols” (Lasswell 1927, 627). Henderson (1943, 83) profundiza diciendo que la “propaganda is any anti-rational process consisting of pressure-techniques deliberately used to induce the propagandee to commit himself, before he can think the matter over freely, to such attitudes, opinions, or acts as the propagandist desires of him”.

Fue en el contexto de la Guerra Fría en el cual ciertos elementos culturales como el cine, teatro y pintura, entre otros, tuvieron un auge para ser utilizados con fines netamente propagandísticos (Jackall, 1995). Hoy en día, esos elementos siguen siendo utilizados por los Estados para influir en el mundo, pero ya no en la forma de propaganda, sino como parte de sus agendas de diplomacia pública y para alcanzar otros públicos que ya no son estrictamente los gobiernos.

Es certero decir que, posterior a la implosión de la Unión Soviética en 1991, ha ocurrido una transición de un modelo propagandístico a un modelo de diplomacia pública, tanto en los Estados Unidos como en Rusia, sucesora legal de la URSS. No obstante, otros países también han desarrollado agendas de diplomacia pública, v.g. la República de Corea, Brasil, India, China, etc., principalmente acompañadas de un mayor desarrollo económico y una mayor relevancia en el concierto internacional.

Para el desarrollo de la tesis se eligieron los casos de Estados Unidos y Rusia por haber sido los dos principales contendientes en la Guerra Fría, con el objetivo de analizar cómo se ha desarrollado su diplomacia pública una vez terminado ese período; sumado a que siguen siendo dos países muy relevantes en la arena global. Asimismo, se eligió China debido a que hoy en día (y desde hace algunos años) es, junto con Estados Unidos, una de las grandes potencias mundiales, competidora con la nación norteamericana en varios frentes.

En este contexto resulta interesante realizar un análisis comparativo del desarrollo de las acciones de diplomacia pública que han realizado estos tres países para ver qué estrategias han seguido a la hora de intentar ganar influencia en el mundo a través del *soft power*.

1.3 Problema de investigación (preguntas generales y específicas e hipótesis)

1.3.1 Preguntas generales de investigación

¿Cómo se ha desarrollado la diplomacia pública desde el fin del modelo propagandístico preponderante durante la Guerra Fría?

¿Cuál es la importancia de la cultura a nivel interestatal como dimensión en el comportamiento de las relaciones inter-nacionales?

1.3.2 Preguntas específicas

¿Qué diferentes metodologías han llevado adelante Estados Unidos, Rusia y China en la implementación de sus respectivas agendas de diplomacia pública?

¿Cómo ha influido la cultura en la política exterior y el relacionamiento internacional de Estados Unidos, Rusia y China?

1.3.3 Hipótesis

La instauración de la diplomacia pública como instrumento de política exterior en Estados Unidos, Rusia y China es un fenómeno de evolución asimétrica marcada por la cambiante autopercepción de los Estados tras la Guerra Fría. No obstante, existieron coincidencias metodológicas a la hora de poner en práctica dicho instrumento y el valor asignado a la cultura dentro del mismo.

1.4 Justificación (¿por qué es valioso estudiar el problema planteado?)

A lo largo de nuestra formación en el campo de las RR.II. hemos desarrollado una concepción histórica y evolutiva de las dinámicas del sistema internacional, y dentro del mismo, entendemos el ingreso de las políticas de *soft power* en la escena internacional como una condición *sine qua non* para la consolidación del período de paz tras el fin de la Guerra Fría. El nacimiento del sistema internacional contemporáneo está estrechamente ligado a la llegada de estas prácticas y, dentro de las mismas, la utilización de elementos culturales como herramienta institucional de política exterior ha expandido el alcance y profundidad con la cual los Estados se relacionan en la comunidad internacional. A través de la diplomacia pública, los

Estados han logrado establecer nuevas formas de relacionamiento, siendo estas no solamente con Estados, sino también con nuevos agentes de la comunidad internacional como organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil e, incluso, de forma directa con individuos.

1.4.1 El carácter académico de nuestra investigación

Para realizar una evaluación objetiva sobre el potencial de nuestra investigación nos centramos en el valor académico, político y social que la misma conlleva.

Debido a su rol preponderante en las RR.II., la academia se ha dedicado a realizar diversos estudios acerca del *soft power* y la diplomacia pública, sin embargo, el estudio múltiple y comparativo que nuestro trabajo propone es, según nuestra investigación, inédito a nivel nacional. Dicha característica no supone de por sí que el mismo sea un aporte a la academia, aunque, la selección de países nos permite conocer el proceso a través del cual la diplomacia pública se instaló en tres de los Estados más relevantes en el sistema internacional contemporáneo, investigando desde una nueva perspectiva la evolución de este fenómeno de significativa relevancia en las RR.II.

Por otra parte, en el sistema académico de la Universidad ORT no existen trabajos sobre diplomacia pública, y aquellos dedicados al *soft power* no son cuantiosos, por lo que consideramos que nuestro trabajo representa un aporte al enriquecimiento y diversificación de los estudios académicos de nuestra casa de estudios.

1.4.2 Lectura político-social de nuestra investigación

Al seleccionar a Estados Unidos, Rusia y China en nuestro estudio, incorporamos nodos de poder del sistema internacional que, por lo general, presentan distintas aproximaciones a la hora de desarrollar agendas de política exterior. El protagonismo de estas naciones en la escena internacional determina que en la gran mayoría de los conflictos político-sociales podamos identificar su injerencia, articulando y persiguiendo el interés nacional en todo el mundo.

Desde una perspectiva sociológica, cada uno de los países integrantes de nuestra muestra representan distintos modelos, siendo sus percepciones sobre libertades, democracia, el rol de la comunidad, del capital, entre otros, diametralmente distintos. Por otra parte, el estudio de las mismas nos permitirá entender el rol de este instrumento en la sociedad globalizada contemporánea.

1.4.3 Recursos académicos obtenidos a través de nuestra carrera

Para el presente trabajo, empleamos conceptos que hemos adquirido a lo largo de la carrera en un abanico de asignaturas que procederemos a detallar.

Primariamente, al tratarse de una investigación académica, los conceptos y procesos incorporados en Fundamentos de la Investigación y Métodos de Investigación nos proporcionan la estructura de nuestro proyecto académico. Posteriormente, en lo concerniente a nuestro marco teórico, los estudios realizados en Sistema Internacional Contemporáneo nos permiten partir desde una lectura correcta sobre las diferentes teorías de las RR.II. Subsecuentemente, para abordar los conceptos de cultura, libertad, poder, democracia y autocracia, entre otros, recurriremos a lo aprendido en Política Comparada y Cultura y Sociedad Contemporánea. En cuanto a los conceptos neurálgicos de *soft power* y diplomacia pública, el curso Diplomacia en el Siglo XXI, dictado por el Embajador Agustín Espinosa, guía nuestro abordaje en tal crucial temática. Por último, y a bien de realizar una correcta contextualización histórica sobre la Guerra Fría y la evolución de la política exterior ejecutada por los Estados seleccionados, se utilizaron los conceptos incorporados de las asignaturas Historia Internacional Contemporánea, Evolución Política y Económica de Asia Oriental, Desafíos Contemporáneos de Europa del Este y Rusia y Análisis de la Coyuntura Internacional.

1.5 Marco Teórico y justificación de la hipótesis

El presente marco teórico plantea ser un acercamiento general a los conceptos fundamentales que son el sustento teórico principal, es decir, los pilares de la investigación. Es a partir de los mismos que se puede justificar la hipótesis propuesta previamente.

1.5.1 Constructivismo

Uno de los factores que más coadyuvó al nacimiento de la teoría constructivista de los años 90 fue la caída del muro de Berlín y el subsiguiente derrumbe de la URSS. El motivo por el cual estos acontecimientos dieron lugar al nacimiento del constructivismo es el siguiente: los mismos marcaban el fin de la Guerra Fría y la conclusión del marco histórico-estructural que había amparado la emergencia de varias teorías de relaciones internacionales, sobre todo del neorrealismo de Waltz y del neoliberalismo de Keohane y Nye, los cuales habían ejercido un predominio casi monopólico. El principal enfoque teórico que respondió a las falencias del realismo fue el constructivismo.

La premisa básica del enfoque constructivista es que los seres humanos viven en un mundo que construyen, en el cual son protagonistas principales, y que es producto de sus propias decisiones. Este mundo, en construcción permanente, está constituido por lo que los constructivistas llaman “agentes”. El mundo, para esta perspectiva, es socialmente construido; esto es, todo aquello que es inherente al mundo social de los individuos es elaborado por ellos mismos. El hecho de que sean los Hombres quienes construyen este mundo lo torna, entonces, comprensible. El enfoque constructivista propone centrar la atención en las construcciones sociales, el lenguaje, los discursos, la cultura y las narrativas. Además, para el constructivismo, el mundo social será tan determinante en el accionar de los Estados como el mundo material (Wendt, 1999).

Con la caída de la Unión Soviética, y con ello del paradigma de enfrentamiento bipolar, comenzaron a visualizarse conflictos entre comunidades político-culturales. En estos conflictos, las condiciones materiales no eran las únicas determinantes del accionar de los actores, y el mundo de las construcciones sociales no era simplemente un reflejo de las condiciones materiales. Por el contrario, las construcciones sociales, que involucraban aspectos religiosos, culturales, étnicos, así como de identidad colectiva, jugaban un rol central a la hora de comprender el accionar de los actores y la naturaleza de estos conflictos.

Lo más importante es que las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes políticos son construidos socialmente por los significados colectivos, interpretaciones estimadas de y en el mundo en que viven. La intersubjetividad aparece uniendo a estos conceptos de la forma en que sugiere que las interpretaciones que realizamos diariamente tienen su base en sistemas de códigos y símbolos de lenguajes, de las prácticas sociales que son compartidas por la sociedad en su conjunto; lo que conlleva a concluir que la realidad está construida socialmente.

Como señala Wendt, el debate no está en enfocarse en teorías sistémicas que se centran en la estructura, o en teorías reduccionistas que se dirigen exclusivamente a los agentes. Se trata más bien de trascender hacia teorías del sistema estructurado y dar cuenta de cómo la estructura se relaciona con los agentes; dirigirse hacia una mirada holística que entiende que los efectos de la estructura social no pueden ser reducidos a la independiente existencia de los agentes y sus interacciones, y que estos efectos influyan en sentidos causales y constitutivos en la construcción de dichos agentes. Precisamente, estos efectos entrelazan la distribución de ideas y conocimiento, o “estructura del sistema social”, a partir del cual se construyen identidades

e ideas, se buscan soluciones comunes, son definidas las expectativas para el comportamiento, se constituyen amenazas; el carácter de cada una de ellas depende de la ‘polarización material del sistema internacional’ (Wendt, 1999), de si los polos son amigos o enemigos, *ergo* la actuación estará guiada por esa percepción del otro y de sí.

A partir de la teoría constructivista se enfatiza en la determinación de los agentes y las estructuras a través del proceso. El sistema internacional, desde los aportes de Wendt, se concibe en torno a tres elementos: actores estatales, estructura del sistema de Estados y su interacción a través de la política internacional, en la cuales los Estados son actores con un sentido de sí y esto afecta la naturaleza del sistema internacional. Bajo esta mutua determinación, los Estados asumen roles, que no están dados por propiedades intrínsecas sino que solo existen en relación con los otros; las expectativas compartidas en las que se basan las identidades de rol son facilitados por el hecho de que muchos roles han sido institucionalizados en las estructuras sociales que preceden a las interacciones particulares; con lo que es posible asumir un rol porque se ha generado un conocimiento de la idea del otro (Wendt, 1999).

1.5.2 *Soft Power*

El *soft power* fue definido por primera vez por Joseph S. Nye Jr. como “the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideals, and policies” (Nye 2004, x). O sea, el autor plantea que el *soft power* es la capacidad de un Estado para lidiar con la política internacional sin depender de la fuerza económica y/o militar.

Es un concepto que, en su esencia, surgió para diferenciar un tipo de poder que ejercían los Estados que van más allá de los meramente realistas (la posibilidad de usar la fuerza basada en capacidad militar y económica, territorio, etc) que conforman el *hard power*.

El principal teórico del *soft power*, Nye (2008, 96), encuentra que el mismo se basa esencialmente en tres recursos: “its culture (in places where it is attractive to others), its political values (when it lives up to them at home and abroad), and its foreign policies (when they are seen as legitimate and having moral authority)”.

Por más que la fuerza en el sistema internacional juega un rol importante, según Nye, los instrumentos de poder tradicionales ya no son suficientes para tratar los problemas del sistema internacional. “New power resources, such as the capacity for effective communication and for

developing and using multilateral institutions, may prove more relevant. Moreover, cooperation will often be needed from small, weak states that are not fully capable of managing their own domestic drug, health, or ecological problem” (Nye 1990, 164).

En la esfera de las relaciones internacionales, el poder suele ser el eje de la toma de decisiones. En particular, Joseph Nye ha estudiado el uso de las formas intangibles del poder; como son la cultura, la ideología y las instituciones. Según Nye (1990, 67), el *soft power* es “la habilidad que poseen los agentes del sistema internacional de obtener lo que anhelan a través de la atracción, antes que a través de la coerción”. El mismo surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas. Esto se puede lograr mediante herramientas como la diplomacia pública, las relaciones públicas y los intercambios científicos, entre otros elementos. El mismo argumenta que, cuando las políticas de un país son vistas como legítimas para el resto de los agentes del concierto internacional, el *soft power* del país se realza (Nye 2004, 118).

Siguiendo con la línea argumentativa, el autor continúa su idea diciendo que el análisis tradicional de los elementos de poder nacional teniendo en cuenta a la población, economía y capacidad militar; estaba dejando de lado el lado conductual “*behavioral*” o en otras palabras, la capacidad de relacionarse “that became dominant among social science analysis outside of international relations in the latter half of the 20th century (Cline 1977, Tellis *et al.* 2000). This approach sees power resources are simply the tangible and intangible raw materials or vehicles that underlie power relationships, and whether a given set of resources produce preferred outcomes or not depends upon behavior in context” (Nye 2021, 198).

Sobre la importancia y el poder del *soft power*, Nye describió que “It was a former French foreign minister who observed that Americans are powerful because they can “inspire the dreams and desires of others, thanks to the mastery of global images through film and television and because, for these same reasons, large numbers of students from other countries come to the United States to finish their studies” (Vedrine and Moisi 2001, 3; Nye 2008, 95-96).

Nye entiende que no se puede decir que un actor tiene poder sin esclarecer previamente poder para qué en específico. El autor determina que uno debe especificar quién está involucrado en la relación de poder (*the scope of power*) (Nye 2021, 196) y qué temáticas están involucradas (*the domain of power*) “(...) power implies causation and is like the word ‘cause’. When we speak of causation, we choose to pick out the relation between two items in a long and complex chain of events because we are interested in them more than the myriad other things that we

might focus upon. We do not say in the abstract that ‘an event causes’ without specifying what it causes” (Nye 2021, 196). Es por esta razón que Nye entiende que la efectividad del poder varía según el contexto en el que es aplicado.

1.5.2.1 Diferencias entre los conceptos: *soft power* y *sharp power*

Michael Cole, define al término *sharp power* como “political warfare or influence operations. Sharp power encapsulates a strategy by autocratic regimes that pierces, penetrates, or perforates the political and information environments in the targeted countries” (Cole 2018, 4). Hoy en día, los Estados autoritarios forman y dan forma a la política de maneras que hace algunos años hubiesen sido impensadas. Las ideas autoritarias que sostienen y defienden los supuestos “beneficios” de darle a un Estado un rol dominante en la vida política están ganando poder en el concierto internacional. Son países claves en donde los líderes autocráticos están ganando poder (Walker, 2018). Una especie de “recesión democrática” está floreciendo a la vez que estos Estados autoritarios se vuelven cada vez más poderosos. Liderados por China y Rusia, “as they have become more repressive domestically, these authoritarian governments have grown emboldened and more ambitious internationally, with worrisome implications for democratic institutions around the globe” (Walker, 2018, 10). Mediante la implementación de un control total de las ideas, estos Estados están logrando encontrar su camino en el escenario internacional. “A crucial feature of this influence projection is how it ‘flips the script’: The authoritarians are seizing the advantage precisely in arenas where democracies once had the edge” (Walker, 2018, 10). Dichos Estados están logrando imponer sus ideas, su escuela teórica de pensamiento y sus normas por sobre las demás en el sistema internacional y están ganando cada vez más territorio. Como queda entonces claro, los avances tecnológicos han determinado un nuevo escenario de confrontación intangible, inconmensurable y de vital importancia para la modernidad: el ciberespacio.

En cuanto a la diferencia entre los conceptos *soft power* y *sharp power*, Nye escribió que “They contrast sharp power, which ‘pierces, penetrates, or perforates the political and information environments in the targeted countries, with soft power which harnesses the allure of culture and values to enhance a country’s strength. The fact that an agent uses ideas as a power resource does not make the action soft power behavior unless it rests on positive attraction” (2021, 203).

1.5.3 Diplomacia pública

Difícil es definir a la diplomacia pública si no es en términos de *soft power*. No obstante, se debe partir de qué se entiende por poder. El poder, para Joseph Nye, es “the ability to affect others to obtain the outcomes you want” (2008, 94). Partiendo de esta premisa, para el mismo, hay tres maneras en las que se puede afectar a otros Estados para obtener los resultados que uno desea, las mismas son: “threats of coercion (‘sticks’), inducements and payments (‘carrots’), and attraction that makes others want what you want.” (Nye 2008, 95). Para el autor, resulta de una vital importancia entender que la atracción, inducida principalmente por herramientas culturales y proyectando valores, apego a las instituciones y políticas públicas atractivas; puede lograr cumplir con distintos cometidos que puede tener un Estado a la hora de relacionarse con el resto de los miembros del concierto internacional. Entendiendo al *soft power* como la habilidad de afectar las necesidades de los otros Estados mediante la atracción, la cultura, los valores y las políticas públicas (Nye 2008); para obtener los resultados que un Estado quiere; la diplomacia pública entra a ser una herramienta para aplicar este tipo de poder. Nye deja en claro que “Public diplomacy is an instrument that governments use to mobilize these resources to communicate with and attract the publics of other countries, rather than merely their governments (Nye 2008, 95).

Siguiendo con la línea de análisis, Nye distingue tres dimensiones de la diplomacia pública. La primera, las comunicaciones diarias, aquellas que llevan contenido a la población sobre las decisiones estatales y las políticas públicas llevadas a cabo (Nye 2008, 101). Es en este nivel de comunicación que Nye distingue la población objetivo de la diplomacia pública y resalta que los Estados deben tener como *target audience* a la población extranjera; aquella que reside en los Estados a los cuales se quieren acercar. Esa comunicación no debe ser llevada a cabo sólo por agentes estatales, sino que por ONGs, actores privados, miembros de la sociedad civil, entre otros, dando lugar a la pluralidad de participantes en el sistema internacional.

En segundo lugar, Nye posiciona a la comunicación estratégica, la cual desarrolla un conjunto de estrategias del estilo de una campaña política o una campaña publicitaria (Nye, 2008). Esta comunicación tiene un plan estratégico que desarrolla y planifica eventos y acciones comunicativas a lo largo del tiempo para hacer énfasis en temáticas de ulterior importancia.

La tercera dimensión de la diplomacia pública es el desarrollo de relaciones entre agentes del concierto internacional, que sean duraderas por un largo período de tiempo. Hay múltiples formas de llegar a establecerlas, como por ejemplo: intercambios académicos, *sport diplomacy*,

intercambios culturales, institutos extranjeros en los diferentes países, acceso a medios de comunicación extranjeros (entiéndase como prensa, radio, televisión, etc).

En conclusión, el teórico profundiza la idea de que la diplomacia pública que es realmente efectiva es aquella que se entiende como “a two-way street that involves listening as well as talking” (Nye 2008, 103). Una comprensión holística de la comunicación estratégica y de la diplomacia pública como herramienta debe entender a los receptores de estas comunicaciones. No basta simplemente con enviar un mensaje, sino que a raíz de un mensaje, fomentar un debate. El entendimiento de cómo piensa el público extranjero lleva a que el *soft power* sea empleado de manera correcta logrando desarrollar estrategias a largo plazo.

De igual modo, no es tan sencillo como simplificar a la diplomacia pública como una mera estrategia de comunicación, sino que se debe entender que lo que se comunica a nivel doméstico puede tener un efecto muy dispar en otro territorio. Un ejemplo que Nye desarrolla es de cuando “President Bush used the term axis of evil to refer to Iraq, Iran, and North Korea in his 2002 State of the Union address, it was well received domestically. However, foreigners reacted against lumping together disparate diplomatic situations under a moralistic label” (Nye 2008, 104). En la era de la globalización y en un mundo donde los medios de comunicación son tan variados y usados, no se debe intentar reducir al *soft power* o a la diplomacia pública en simples conceptos con pocas aristas a controlar. Se debe tener en cuenta, a su vez, las comunicaciones que la industria de, por ejemplo, Hollywood puede realizar mediante sus películas.

La intensificación tanto como la masificación de las redes sociales lograron que los límites trascienden las fronteras geográficas e ideológicas. Ya decía Joseph Nye (2008, 100-101) que

under the new conditions of the information age, more than ever, the soft sell may prove more effective than the hard sell. Without underlying national credibility, the instruments of public diplomacy cannot translate cultural resources into the soft power of attraction. The effectiveness of public diplomacy is measured by minds changed (as shown in interviews or polls), not dollars spent or slick production packages.

1.5.3.1 Diferencias con la diplomacia tradicional

Es imprescindible, tanto para esta definición, como para el presente trabajo, establecer la relación existente entre la diplomacia tradicional y la diplomacia pública. Algunas visiones

dentro del sistema internacional afirman que la diplomacia pública no representa un quiebre con la diplomacia tradicional. Sobre esta disyuntiva, Jan Melissen afirma: “It is tempting to see public diplomacy as old wine in new bottles. Official Communication aimed at foreign publics is after all no new phenomenon in international relations. Image cultivation, propaganda and activities that we would now label as public diplomacy are nearly as old as diplomacy itself” (Melissen 2005, 3). Sobre esta aproximación es posible desprender algunas interrogantes pertinentes, sobre todo a la hora de definir al público exterior y su relacionamiento con los cuerpos diplomáticos. Al día de hoy, el mundo asiste a una transformación en las relaciones internacionales fundada en cambios en las dinámicas de relacionamiento entre los Estados y los nuevos agentes del sistema internacional, facilitada por los avances tecnológicos que permiten a estos tomar lugares de relevancia donde antes solo cumplían un rol pasivo. La presencia y posición *in crescendo* de diversos agentes de la sociedad civil en el plano internacional, ha representado un conjunto de desafíos y oportunidades a los Ministerios de Relaciones Exteriores que, enmarcados en un mundo globalizado, se ven ante una oportunidad de adaptar sus modelos de comunicación y relacionamiento a una nueva realidad, siendo esta una donde herramientas de *soft power*, como la diplomacia pública, permiten perseguir a través de un nuevo método, el fin ulterior de la diplomacia, que sigue siendo la defensa y promoción del interés nacional.

A bien de desglosar la aglomeración de entidades que comprende el “público externo” tan frecuentemente referenciado a la hora de hablar de diplomacia pública, se procederá a definir a este nuevo medio ambiente que circunda a los cuerpos diplomáticos. Se puede entonces identificar a diversos miembros de la sociedad civil, cuyo protagonismo en las relaciones diplomáticas ha aumentado significativamente, tales y como: grupos de presión diaspóricos, ONGs, Organizaciones de la sociedad civil, grupos religiosos, filántropos, comisiones, uniones, comités, congresos, asociaciones de individuos, entre otros.

Lo que diferencia entre la diplomacia tradicional y la diplomacia pública, según Jan Melissen es que la diplomacia tradicional “is about relationships between the representatives of States, or other international actors; whereas the latter targets the general public in foreign societies and more specific non-official groups, organizations and individuals” (Melissen 2003, 5).

1.5.3.2 Diplomacia pública y Propaganda

En lo que refiere a la diferencia entre estos dos términos, muchas veces confusos, la diferenciación hecha por la Dra. Rhonda S. Zaharna ilustra claramente dónde esta radica. Según la académica (2004, 223), la propaganda “deliberately manipulates the communication through a variety of techniques so that some aspect is hidden from the audience and the audience feels compelled to accept the message. With coercion as the goal, information control and deception are key”.

Por el contrario, la diplomacia pública

by definition is just that – open public communication in a global communication arena. Because the audience is free to accept or not accept the message, persuasion through coercion or control is not applicable. Instead, persuasion is achieved through gaining audience trust and confidence. To gain trust, public diplomacy must be absolutely credible if the government stands any chance of success. Thus, the persuasive value of public diplomacy is tied to its credibility: the more credible a government’s public diplomacy is, the more persuasive it is (Zaharna 2004, 223).

Según Welch (1999), la propaganda es la intención de influenciar las opiniones de la sociedad mediante la transmisión de ideas y valores para un propósito específico, consciente y para servir a los intereses de los que ejercen la propaganda. A raíz de lo expuesto puede llegar a entenderse una relación entre ambos conceptos pero el rasgo diferencial de la diplomacia pública es que posee una manera integral de entender las relaciones e interconexiones entre agentes estatales y no estatales.

1.5.4 La cultura y las relaciones internacionales

Una vez definido el marco conceptual a través del cual el presente trabajo entiende a la cultura, es de vital relevancia ahondar sobre la relación de este elemento de la vida social y las RR.II., pues a simple vista y evocando al periodo histórico abordado por esta investigación, resultaría equívoco suponer que la cultura ingresa al plano político internacional a partir del fin de la Guerra Fría. Esta aclaración responde a que elementos culturales han desempeñado un papel fundamental desde los cimientos del relacionamiento entre civilizaciones, y prueba de ello son los presentes que representantes de príncipes en la mesopotamia enviaban a sus contrapartes como gestos de fraternidad, respeto y cortesía. Dentro de estos regalos se encontraban

elementos de valor transversal a las sociedades, como el oro, pero también elementos propios de cada cultura como especias, animales o artesanías.

Para abordar el vínculo entre cultura y las RR.II. es imprescindible aludir a la creación del United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), organismo que institucionaliza y conglera hasta el día de hoy las relaciones culturales en el sistema internacional. El surgimiento de UNESCO a fines del año 1945 acontece en concomitancia con la era de florecimiento del institucionalismo internacional, cuando líderes mundiales, a sabiendas del poder de la cultura en el relacionamiento de civilizaciones, invirtieron esfuerzo y dinero en una organización que construyese puentes en un mundo distante contando con la cultura como uno de sus pilares. Para entender los fundamentos detrás del erigimiento de dicha organización es posible aludir a la disertación doctoral de Chloé Maurel, quien sostuviera:

“Le socle idéologique de l’Unesco, formulé dans son acte constitutif, loin de constituer un ensemble logique et d’une seule pièce, est une marqueterie de conceptions diverses, voire divergentes. Les racines en sont multiples: elles puisent aux conceptions de l’ancêtre de l’Unesco, l’Institut international de coopération intellectuelle (IICI) ; elles se fondent aussi sur les diverses réflexions menées par les cercles intellectuels et politiques pendant la Seconde Guerre Mondiale, en France, au Royaume-Uni, et aux États-Unis. Il semble que ce soit le traumatisme de la Seconde Guerre Mondiale qui ait permis, malgré l’existence de clivages importants, la convergence des énergies en vue d’un accord autour d’un programme commun”¹ (Maurel 2006, 32).

En concordancia con el principio de especificidad que rige en el Derecho Internacional Público, se optó por priorizar la institución rectora del relacionismo cultural internacional, sin embargo y tornando hacia una perspectiva más jerárquica, resulta prudente mencionar el rol que la cultura desempeñó en la carta magna de las instituciones internacionales, la Carta de San Francisco de 1945. El mencionado documento se compromete, en su artículo trece, a “fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Dicha mención no

¹ La base ideológica de la Unesco, formulada en su Constitución, lejos de constituir un conjunto lógico y de una sola pieza, es una marquetería de concepciones diversas, incluso divergentes. Sus raíces son múltiples: provienen de las concepciones del antecesor de la Unesco, el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (IICI); también se basan en las diversas reflexiones llevadas a cabo por los círculos intelectuales y políticos durante la Segunda Guerra Mundial, en Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Parece que fue el trauma de la Segunda Guerra Mundial lo que permitió, a pesar de la existencia de grandes divisiones, la convergencia de energías hacia un acuerdo sobre un programa común.

debe ser menospreciada, pues este artículo reconoce en el génesis del sistema institucionalista internacional, el poder de la cultura en el relacionamiento interestatal.

Progresivamente los agentes y modos de relacionamiento en el sistema internacional cambiaron, tomando nuevas formas y dando surgimiento a la corriente de diplomacia pública. Este nuevo abordaje a las dinámicas del sistema internacional no solo mantendría el compromiso asumido por los fundacionistas de las primeras instituciones internacionales, sino que también, y como se ahondará próximamente, reconocerá a la cultura como un activo esencial en el desarrollo de las agendas de política exterior.

1.5.5 Intersubjetividad

El estudio de las relaciones de intersubjetividad representa una condición *sine qua non* para el presente trabajo, y su relevancia es percible en el título del mismo, pues la dicotomía del “ser y parecer” alude a la importancia de la interpretación de los Estados de la percepción que su entorno percibe de ellos y cómo la cultura, históricamente ligada a la diplomacia, actúa como interlocutor en un sistema internacional que parece haber encontrado en el *soft power* el medio para conectar con diversos y nuevos agentes.

A la hora de abordar la agenda cultural a través de la cual los Estados en cuestión se presentan y conectan con los agentes del sistema internacional, es imprescindible interpretar la naturaleza de esta relación como un producto de las dinámicas que plantea la intersubjetividad. Para definir estas estructuras, primariamente se alude a lo expuesto por Wendt (1994, 389), quien sostiene “intersubjective systemic structures consist of the shared understandings, expectations, and social knowledge embedded in international institutions and threat complexes, in terms of which states define (some of) their identities and interests. They vary in thickness or depth, depending on the density and/or salience of interactions for state actors”. En su obra *A Social Theory of International Politics*, Wendt refiere al rol de la cultura en el sistema internacional, destacando la postura de Bukovansky, quien afirma que las culturas “consist of many different norms, rules, and institutions, and the practices they induce will often be contradictory” (1999, 188). A través de esta postura es posible preguntar cómo los Estados pertenecientes a este grupo de estudio han incorporado un elemento tan heterogéneo en sus agendas de política exterior.

Por otra parte, el estudio de caso múltiple planteado apela a lo expuesto por Wendt a la hora de analizar la identidad e intereses que los integrantes del grupo de estudio han elegido para ser

percibidos por los demás agentes del sistema internacional. Es en esta búsqueda que se repara en diversos procesos y en una amplia gama de agencias y organismos intra y extra estatales vinculados en el desarrollo de la identidad. Dentro de estas categorías se encuentra el rol de Hollywood en la promoción del *American Dream*, la ambición de Rusia por la supremacía deportiva y el exhaustivo camino de China en la promoción de la sinofonía.

Aún más, resulta pertinente el estudio de las relaciones de intersubjetividad para entender cómo los Estados tuvieron que adaptarse e intercambiar acuerdos con agentes no estatales que influenciaron mucho alrededor del mundo en la imagen país para así poder lograr distintos *approaches* a la ciudadanía global. Es menester estudiar e investigar sobre el rol que se le dio a los agentes privados, lo cual produjo un cambio en la mirada de la importancia de la diplomacia pública como herramienta que logra mostrar la otra cara de los Estados en la época post Guerra Fría.

El escenario internacional actual permite observar un nuevo estadio del Estado, un tránsito trazado por los procesos de globalización que atañen a las dimensiones económica, política, ambiental y cultural, e imponen nuevos retos a los actores internacionales en procesos de cambio y transformación de la naturaleza de los recursos que determinan la capacidad de acción de los actores en la escena internacional, y que tienen lugar finalizada la Guerra Fría. Según Montiel (2010), la cultura se ha convertido en uno de los temas transversales de la política internacional debido a la existencia de un horizonte simbólico en muchos de los problemas que se enfrentan hoy en día.

1.6 Metodología y fuentes

1.6.1 Introducción

El modelo de investigación propuesto por el presente trabajo es el de un caso de estudio múltiple. A continuación se describen los distintos componentes del mismo, fundamentando la selección de este modelo en la propuesta de investigación escogida.

En primer lugar, debido a la aproximación cualitativa y comparativa de la propuesta, la presente investigación se inclina rápidamente por un estudio de caso (en modalidad de caso múltiple) debido al potencial comparativo que permite estudiar el fenómeno de la diplomacia pública en distintos contextos. Dada esta selección, la principal guía metodológica escogida fue la “Case

study research: Design and methods” escrita por Robert K. Yin (2003), quien en dicha obra define a los estudios de casos como estudios empíricos que investigan a un fenómeno contemporáneo en los parámetros de un contexto en particular, en especial cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no pueden ser identificados con claridad.

Por otra parte, y debido al marco temporal post Guerra Fría que fue seleccionado, se optó por un modelo de caso múltiple, fundamentalmente debido a que el objeto de estudio en cuestión fue incorporado de distintas formas por las agendas estatales de las potencias y la omisión de alguna de ellas en el estudio conformaría un menosprecio que comprometería el potencial de las observaciones finales a las que el presente trabajo arriba. Sobre los estudios de caso múltiples, Yin sostiene que los resultados y la evidencia de estos son muy convincentes, lo que hace que el diseño de la metodología para los mismos sea compleja. De esta forma, es posible afirmar que a través de este diseño de investigación, esta monografía se abre camino hacia conclusiones más sólidas, contextualizadas y comparables.

1.6.2 Marco teórico y diseño metodológico: en busca de una simbiosis investigativa

En los casos de estudio múltiple, la aproximación teórica escogida por los investigadores debe contar con la capacidad de analizar y desprender observaciones comparables entre los casos seleccionados. El marco teórico escogido y descrito previamente permite desarrollar un análisis cualitativo y comparativo de la implementación de la diplomacia pública como instrumento de política exterior por parte de los Estados en cuestión.

1.6.3 Selección de casos

La selección de los casos se basó en la heterogeneidad con la cual los tres Estados en cuestión desarrollaron sus agendas de diplomacia pública, pues si bien resulta sencillo reconocer que las tres potencias dedican recursos a esta herramienta, estas eligen distintos puntos focales a la hora de promover su interés nacional a través de la cultura. A su vez, el protagonismo de los Estados seleccionados como muestras proporciona un valor agregado, debido a que se puede analizar cómo Estados con recursos y agendas fuertes en el plano internacional han transicionado hacia la diplomacia pública luego de abandonar políticas de *hard power* tras el fin de la Guerra Fría. Por último, pero no menos importante, resulta pertinente remarcar que la

presente selección de casos facilita el acceso a bibliografía calificada que sustenta académicamente el propuesto estudio.

1.6.4 Recolección de datos

En lo que respecta a las fuentes primarias, la información a la que hemos accedido es la publicada por sitios web gubernamentales (verbigracia Cancillería o Ministerios de Cultura, amén de Embajadas). Asimismo, ante la imposibilidad de recurrir a los países estudiados para obtener información no disponible en Internet, se intentó llevar a cabo entrevistas con miembros del personal de las Embajadas de los tres países, particularmente del área encargada de las actividades y promoción cultural.

No obstante lo anterior, la mayor parte de la información se obtuvo de fuentes secundarias, principalmente de artículos en revistas arbitradas y libros especializados. Los mismos fueron obtenidos a través de bases de datos gratuitas como Google Scholar y ResearchGate, además de aquellas a las cuales tanto el Estado uruguayo, a través de la ANII, como la Biblioteca de ORT proveen acceso gratuito, como el Portal Timbó (el cual incluye sitios como JStor y SpringerLink) y ProQuest.

Estos *papers* y libros son relevantes en tanto en cuanto constituyen la literatura necesaria que permiten estudiar a la diplomacia pública como instrumento de política exterior. A su vez, son menesteres en lo que respecta a la historiografía, dado que conforman un bagaje sobre las acciones de diplomacia pública llevadas a cabo por los tres Estados estudiados en diferentes épocas, lo que permite realizar una cronología y estudiar la evolución de las mismas en el período seleccionado para el estudio.

1.6.5 Determinando conclusiones a partir de contraposición de casos

El modelo sugerido por Yin (ver Anexo I) sugiere que, tras las observaciones finales del estudio de caso múltiple y luego de contraponer la teoría seleccionada a las conclusiones, se proceda a desarrollar políticas a ser implementadas. Sin embargo, el foco del presente estudio no es arribar a recomendaciones en materia de políticas de diplomacia pública, sino el estudio del mencionado instrumento en las agendas de políticas exterior de tres Estados de relevancia superlativa tanto en el siglo XX como en la actualidad.

El estudio de caso es una estrategia de investigación usada para contribuir al conocimiento de los individuos o grupos sociales. El foco de la misma son eventos actuales o contemporáneos, y a lo que se busca llegar es a respuestas a preguntas relacionadas con el “cómo” y el “porqué” ocurren estos (Ponce, 2018). “Un caso es algo específico que sigue patrones de conducta consistentes y secuenciales, es una entidad objeto de investigación” (Ponce 2018, 24). A diferencia de los experimentos, no requiere control sobre el comportamiento de los eventos. Los estudios de casos son de ayuda en situaciones en que corresponde lidiar con más variables de interés que datos puntuales, por ello requieren múltiples fuentes de evidencia.

Los casos pueden ser de distinta naturaleza. La autora Ana Lucía Ponce (2018, 25) plantea cuatro estilos de casos, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- “Los casos como hallazgos, es decir, como entidades empíricas que se identifican y establecen;
- Los casos como objetos, generales, convencionales y anteriores a la investigación;
- Los casos como construcciones, que corresponden a elaboraciones específicas resultantes del intercambio entre lo teórico y lo empírico;
- Los casos como convenciones, es decir como consensos establecidos de carácter general producto de la actividad científica”.

En el presente caso de estudio entendemos el estudio de los casos de diplomacia pública de Estados Unidos, Rusia y China como objetos generales, convencionales y anteriores a la investigación.

Algunos autores, como Ragin (1992; 2011), consideran el estudio de casos múltiples como un método comparativo, porque su estrategia permite examinar los patrones similares y diferenciales entre un número moderado de casos, siendo una característica fundamental de los métodos comparativos su interés por la diversidad. Por tanto, centra su atención en la correspondencia que existe entre las diferentes partes de cada caso. Esta es la principal diferencia frente a aquellos que consideran los estudios de casos múltiple como una variante de los estudios de caso (Rule & Mitchell, 2015; Yin, 2003; Eisenhardt, 1989), pues estos se centran en encontrar aspectos comunes que les permitan considerar los múltiples casos como manifestaciones de la misma cosa.

2. Estados Unidos

2.1 Propaganda estadounidense durante la Guerra Fría

“To be persuasive we must be believable; to be believable we must be credible; credible we must be truthful”.

(Edward R. Murrow; 1908-1965)

La Guerra Fría se caracterizó por su contexto histórico donde el miedo y la amenaza predominaban en un mundo bipolar, en el cual había dos sistemas antagónicos que buscaban prevalecer uno sobre el otro. Fue en ese entonces que la existencia y predominancia de un sistema implicaba la caída del otro. En esa confrontación ideológica de Estados Unidos con la Unión Soviética, la propaganda fue la herramienta que predominó en cuanto al posicionamiento de un Estado y su relación con los distintos actores del concierto internacional.

Linebarger (1954, 39) en sus escritos sobre la propaganda y la época de la Guerra Fría, entendió a la propaganda de aquel entonces, como “the planned use of any form of public or mass-produced communication designed to affect the minds and emotions of a given group for a specific public purpose, whether military, economic, or political”. Por parte de Estados Unidos hubo una dominación de los productos culturales audiovisuales “*Made in America*” (Wagnleitner, 1992); los cuales se apropiaron del subconsciente de los ciudadanos del sistema internacional. Asimismo, los americanos tenían como objetivo exportar el *American Dream*, es decir el estilo de vida americano, más que paradigmas científicos y artísticos (Gonzalez, 2007). El control de los canales más importantes de distribución de material cultural por empresas norteamericanas tenía a Hollywood en el centro (Gonzalez 2007, 3). De acuerdo con lo que expresan Herman y Chomsky (1994, 306) sobre el rol de Hollywood y de los medios de comunicación, los medios de Estados Unidos son instituciones ideológicas eficaces y poderosas que llevan a cabo una función de propaganda de apoyo al sistema mediante la dependencia de las fuerzas del mercado. Como argumentaban Newman & De Zoysa (2002, 188), los llamados “años dorados” de Hollywood rondaron entre 1938-1960, donde se proyectaba una visión uniformada: fe en el orden democrático, la sociedad sin lucha de clases, el individualismo heroico y las oportunidades de oro que ofrece la ética del trabajo y la empresas capitalistas. Para 1990, las películas americanas representaban sólo el 6-7% de todas las películas realizadas, pero ocupaban alrededor del 50% de la pantalla mundial (Nye 1990,

169). No obstante, como arguye Nye, no se puede pensar al fenómeno de Hollywood aislado sin tener en cuenta su relación con el gobierno norteamericano: no podía coexistir la propaganda sin la ayuda de Hollywood, ni la expansión de la industria del cine sin la ayuda del gobierno norteamericano (1990, 169). Quizás el caso más ilustrativo para explicar esta relación entre dos agentes fue la decisión del presidente Eisenhower, en su momento, de lograr que Hollywood entendiera los problemas que la propaganda *per se* presentaba y así lograr insertar en sus guiones y en su acción las ideas correctas con cierta sutileza (Gonzalez 2007, 23). La propuesta de un modelo de propaganda que depende de los intereses creados del poder y el dinero actúa para filtrar las noticias, por lo que las opiniones de las minorías quedan marginadas, y el gobierno y los intereses privados reciben prioridad en la transmisión de su mensaje (Newman & De Zoysa 1999, 129).

Las películas y la televisión son una parte integral del *soft power* americano, mediante las cuales se muestran las virtudes atribuibles a la manera de vida americana. Hollywood y su descripción positiva del estilo estadounidense solo se afianzó realmente en la guerra con la promoción de mensajes patrióticos y solidarios de apoyo al país, la familia y el hogar (De Zoysa & Newman 2010, 195).

Nye ilustra, a modo de ejemplo, cómo se logró influenciar a los jóvenes japoneses, que nunca habían estado en los Estados Unidos pero usaban chaquetas deportivas con los nombres de universidades americanas (1990, 169). Otro ejemplo fueron los adolescentes de la Unión Soviética que usaban jeans azules y buscaban grabaciones estadounidenses, y los estudiantes chinos que utilizaron un símbolo inspirado en la Estatua de la Libertad durante los levantamientos de 1989 (Nye 1990, 169). A pesar de las protestas del gobierno contra la interferencia de Estados Unidos, los ciudadanos chinos estaban sumamente interesados en la democracia y la cultura estadounidense. Por supuesto, hay un elemento de trivialidad y moda pasajera en el comportamiento popular, pero también es cierto que un país que se encuentra dentro de los canales de comunicación populares, según Nye, tiene más oportunidades para transmitir sus mensajes y afectar la preferencias de los demás (Nye 1990, 169). Robert Bork (2003, 58), arguye que: "Hollywood, which once celebrated traditional virtues, has become a propaganda machine for the political outlook and permissive morality of the Sixties generation".

En el marco de la Guerra Fría, la propaganda fue sumamente esponsorada y promovida por el Estado (Grincheva 2010, 170). El impacto de los productos culturales y el abordaje en todos

los canales de comunicación, ya sea mediante la radio, televisión, intercambios culturales, obras de arte, literatura, publicaciones académicas y música fue indiscutible. El rol de distintos instrumentos culturales para colaborar con el fin del comunismo sin duda fue una realidad. No obstante, como el académico Rajan Menon declara, pocos americanos aprecian el grado en que el conocimiento sobre la cultura estadounidense, ya sea adquirido al participar en los programas de intercambio de los Estados Unidos, asistiendo a las presentaciones culturales o simplemente escuchando *The Voice of America*, contribuyó al fin del comunismo (citado en Finn 2003, 15). Aún más, un reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2005, 8), destaca la importancia que tuvieron los programas de intercambio cultural en el marco de la Guerra Fría: “The spread of American knowledge, skills, and ideals—our success in the war of ideas with the Soviet Union—may be traced to the vitality of these programs”.

Las campañas de información americanas fueron instrumentos fundamentales para acelerar la caída de la Unión Soviética y la disolución del mundo comunista. Organizaciones tales como *Radio Free Europe/Radio Liberty* (RFE, RL), *the Voice of America* (VOA), y la *United States Information Agency* (USIA) comunicaban los ideales democráticos, derechos individuales, así como ideas de libre mercado que los Estados Unidos querían transmitir en aquel entonces. A fin de cuentas, la promoción de estos valores contribuyó a la disolución de la Unión Soviética (Lord & Dale, 2007).

Un abrecaminos a la exportación de productos culturales americanos fue la creación de la *United States Information Agency* (USIA) en 1953. El doble propósito de la USIA era contrarrestar la propaganda antiamericana de la Unión Soviética y coordinar los programas de difusión de información extranjera (Johnson & Dale, 2003). La misma fue un elemento estratégico para la batalla ideológica de los tiempos del mundo bipolar. Tenía el objetivo de exportar valores e ideología americana al extranjero (Cull, 2012). Dicha agencia fue creada con el fin de “*tell America's story to the world*” (Mulcahy 1999, 4), una frase empleada por Edward R. Murrow, quien fue el director de la USIA durante la administración de Kennedy. La propaganda jugó un rol indiscutible, como forma intangible del poder, a la hora de unir a la sociedad extranjera y acercar a los valores e instituciones, a la vez de crear una retórica en común en la que se transmitía la esencia estadounidense mediante una multiplicidad de historias.

2.2 El poder después de la Guerra Fría

Con el fin de la Guerra Fría, el uso del *hard power* y la propaganda como medio de comunicación pasó a un segundo plano. Esto se debió a que, en general, el poder se volvió cada vez menos transferible, menos coercitivo y menos tangible, y hubo una transformación en cuanto a los sistemas de comunicación. Ya decía Nye que aunque la fuerza puede tener un rol en la estrategia de un Estado, “los instrumentos tradicionales de poder ya no son suficientes para hacer frente a los nuevos dilemas de la política mundial. Los nuevos recursos de poder, como la capacidad para una comunicación eficaz y para desarrollar y utilizar instituciones multilaterales, pueden resultar más relevantes” (Nye 1990, 164). Hubo un rápido crecimiento de actores privados operando a través de fronteras internacionales, ya sean grandes corporaciones o grupos políticos. Al haber cambiado los actores del sistema internacional, cambiaron las estrategias de relacionamiento: se ingresó a una nueva era en la que los patrones antiguos de poder estaban quedando obsoletos (Nye 1990). El mundo se había vuelto interdependiente en materia económica, de comunicación y en materia de aspiraciones. La respuesta apropiada a los cambios que comenzó a experimentar el sistema internacional no era abandonar la preocupación tradicional por el equilibrio de poder militar, sino aceptar sus limitaciones y complementarlas con conocimientos sobre la interdependencia (Nye 1990, 156). Nye (1990, 171) arguye que el problema del poder después de la Guerra Fría para Estados Unidos surgiría por los nuevos desafíos de la interdependencia transnacional más que por ser la potencia hegemónica.

El fin del mundo bipolar conllevó a que el Estado americano tuviese una reacción similar a la que habían tenido terminadas las dos Guerras Mundiales (Gonzalez, 2007). Hubo un amplio consenso por parte del Estado de entender que estaba bien tener actividades relacionadas a intercambios culturales y programas informativos durante la época de crisis pero, una vez finalizadas las guerras, habría que terminar con las estrategias empleadas durante las mismas (Cull 2012, 180). Fue por eso que una vez que la crisis había terminado, el Congreso estadounidense optó por dismantelar las organizaciones estatales que habían estado involucradas con la promoción ideológica americana y quisieron volver al *status quo* previo al conflicto. Sin embargo, al final de la Guerra Fría, Estados Unidos cambió de marcha.

Existían posturas en Washington que creían que el colapso de la Unión Soviética era una oportunidad para dismantelar los aparatos y programas exteriores de Estados Unidos. Durante

la década de 1990, un Congreso aislacionista, cuya comprensión del mundo era singularmente inadecuada para las nuevas realidades del poder estadounidense, entendió que Estados Unidos no debería dedicar recursos a las acciones de diplomacia pública y cultural. Se recortaron puestos en el Servicio Exterior, dejando muchas embajadas con poco personal, presupuesto y escasas directivas sobre cómo seguir en un mundo donde la hegemonía la tiene Estados Unidos sin un rival a quien dismantelar (Finn 2003, 16).

Después de notar su descuido de la información pública con la abolición de la USIA y recortes presupuestarios sustanciales en actividades culturales, los líderes estadounidenses recurrieron a una herramienta de política exterior más estratégica: la diplomacia pública (Nye, 1990). La diplomacia pública incluyó lo que Estados Unidos debería considerar importante para lograr los objetivos de la política exterior: una preocupación por el público extranjero opinión, interacción con actores e intereses privados, y comunicación a través de comunicaciones interculturales. La diplomacia pública se convirtió en un sustituto para la propaganda de la política exterior estadounidense (Roberts, 2006; Cull. 2009; Gregory, 2008).

Con el colapso de la Unión Soviética, Estados Unidos perdió un rival ideológico cuyas deficiencias resaltaban sus virtudes (Blinken, 2002). No hubo grandes lineamientos que respaldaran la política exterior de Estados Unidos en el momento en el que el comunismo fue derrumbado. El fin del antiguo contexto del mundo bipolar dio paso al multilateralismo y la actuación a través de la ONU (Newman & De Zoysa 1999, 132). Eso resultó en que Estados Unidos tuviese que entender su nuevo lugar en el mundo sin las amenazas soviéticas (Nye 1990, 153). Fue en ese entonces que hubo un cambio en cómo Estados Unidos se percibía a sí mismo en comparación con el resto del mundo, lo que resultó en la búsqueda de una nueva identidad por parte de dicho Estado (Kruckeberg & Vujnovic 2005, 300). Esta crisis de identidad conllevó a que Estados Unidos se encontrara en una posición donde debía preguntarse: ¿qué queremos aportar al resto del mundo? ¿Cómo queremos ser vistos en el mundo? (Kruckeberg & Vujnovic, 2005)

Desde sus inicios, la diplomacia pública estadounidense se ha basado en una estrategia explícita de dos niveles para intentar influir en los públicos extranjeros (Crow, 2003). La estrategia a corto plazo consiste en centrarse en la difusión de la política estadounidense y la refutación de percepciones erróneas comunes. Por otro lado, a largo plazo la estrategia intenta comunicar la cultura y los valores estadounidenses a las mismas audiencias. La estrategia a corto plazo se plantea en gran medida en la práctica a través de programas de información y la estrategia de

cultura a largo plazo suele llevarse a cabo a través de esfuerzos de intercambio cultural (Crow, 2003).

Con el fin de la Guerra Fría llegó un cambio de paradigma en cuanto a las prioridades en la agenda americana. La *U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy*, en su primer informe posguerra, notó que los cambios globales a nivel de sistema internacional, las oportunidades históricas y las nuevas tecnologías de la comunicación habían llegado para transformar la agenda política de Estados Unidos (Gonzalez 2007, 24). Esto llevó a un cambio desafiante en los supuestos tradicionales de cómo deberían ser las prioridades americanas y la forma en la que dicho Estado cuenta su historia al mundo. La comisión concluyó que los intercambios educacionales y culturales eran centrales para la era de la información y la diplomacia pública, teniendo los mismos valores intrínsecos a largo plazo. No obstante, hubo un desplazamiento del foco sobre el origen de los fondos para esta nueva agenda. El Congreso electo en 1992 estaba enfocado en la política doméstica y creían que aunque los programas de intercambio fuesen relevantes, el gobierno no podía costearlos; llevarlos a cabo implicaría una deuda que pagarían las jóvenes generaciones en el futuro. Se buscaron, de este modo, agentes privados que lograsen seguir impulsando los intercambios culturales interestatales y ejerciendo *soft power* (Gonzalez 2007, 24).

La diplomacia pública que iba a llevar a cabo Estados Unidos, la cual sería una transición del concepto de propaganda empleado durante la Guerra Fría, estaría construida bajo la percepción de la sociedad americana como una sociedad multicultural con fuertes valores e ideas.

La gran diferencia con la propaganda de la época de la Guerra Fría, que poseía un claro objetivo de manipulación de las masas, es que la diplomacia pública no solo realiza acciones para promover el interés nacional, expandir el conocimiento sobre Estados Unidos, exportar la cultura y el modelo de pensamiento; sino que se interesa por escuchar lo que las personas en el extranjero quieren decir (Melissen 2005, 18). El contraste con la propaganda deshonestas y de connotación negativa fue un cambio de paradigma, no solo en el accionar de los Estados respecto a la forma de conducir esta nueva estrategia de comunicación, sino que también en las metodologías empleadas para realizar estas acciones y en la variedad de agentes que iban a cargo de la diplomacia pública (ONGs, universidades, grupos de interés y de *lobby*, grupos culturales, etc). Los actores tradicionales de la diplomacia, con el auge de la diplomacia pública, ahora comparten cada vez más el escenario con individuos privados e instituciones no gubernamentales que trabajan allende las fronteras nacionales. Con el origen de la diplomacia

pública, según la definición de esta monografía, se empleó un modelo de comunicación que era de ida y vuelta. A mediados de los 90, el término diplomacia pública se comenzó a asociar con la idea de “*nation branding*” (Melissen 2005), un concepto que emplea los esfuerzos de los Estados por tratar de redefinir la identidad de su país, moldeando a la identidad de tal manera que la gente en todo el mundo se pueda identificar con el mismo (Peters & McGill, 2015). Se puede pensar como una presentación estratégica frente al mundo con el objetivo de promocionar los intereses sociales, políticos y económicos de un Estado. Varios autores destacan que la contribución positiva de la diplomacia pública a la *nation branding*, es indudable (Kim 2017, 294).

La diplomacia pública se ha caracterizado en torno a elementos tales como “the collapse of the duopoly on ‘the big story’ at the heart of world affairs that had been enjoyed by Washington and Moscow for most of the Cold War and the increased importance of new players in international affairs” (Cull 2012, 185). Se comienza a evaluar el rol de ONGs, los actores no estatales, las organizaciones internacionales y regionales e incluso las corporaciones. A los cambios en las relaciones de poder se debe sumar el surgimiento de nuevas tecnologías y el cambio concomitante en la forma de comunicación a nivel global que incluye el surgimiento de las redes sociales. Esto es conocido como el surgimiento de la diplomacia digital. Asimismo, el entorno global de noticias en tiempo real y nuevas contribuciones teóricas, incluidos los conceptos de la nación como marca y *soft power* generan nuevos desafíos para las relaciones internacionales. En este escenario, los Estados no son los únicos actores que influyen en la diplomacia pública por lo que deben tener en consideración las acciones de terceros.

Uno de los aspectos más vitales de la diplomacia pública es adaptar el contenido para satisfacer una audiencia determinada, teniendo en cuenta el entorno de comunicación local: los medios, el idioma, los valores, la cultura y las preferencias de la audiencia. Por lo tanto, los profesionales estadounidenses seleccionan y diseñan el contenido de las actividades de la diplomacia pública, ya sean actividades informativas o educativas y culturales, de acuerdo con los objetivos estratégicos de la política exterior norteamericana (Botes 2007, 54). El excepcionalismo estadounidense y los valores perdurables se convirtieron en la retórica de la diplomacia americana (Botes 2007, 55).

2.3 Políticas de diplomacia pública en Estados Unidos: promotores y contenidos de las mismas

La tarea inicial de la diplomacia pública de George H. W. Bush (1989-1993) fue apoyar la ola de reformas en los países del ex-bloque comunista. Por otra parte, la agenda identificaba amenazas emergentes. Además, la USIA sería una herramienta en la guerra contra las drogas de la administración Bush y en su trabajo inicial para abordar la creciente crisis ambiental. Durante sus primeras semanas como presidente de la USIA, Henry Catto (ex presidente de la USIA) acordó cuatro objetivos de diplomacia pública para el mundo posterior a la Guerra: Definir, explicar y defender las políticas estadounidenses ante audiencias extranjeras; aumentar el conocimiento y la comprensión entre las audiencias extranjeras de la sociedad estadounidense y sus valores; concentrar los recursos de la agencia para proyectar y fomentar las instituciones y los principios democráticos en todo el mundo; y fomentar el desarrollo de economías de mercado libre y el comercio abierto en todo el mundo (Cull 2012, 53).

Los programas de la USIA tendrían como objetivo: asegurar que los mensajes y medios de la agencia sean competitivos en su relevancia y alcance; ampliar y perfeccionar los programas de intercambio de personas entre agencias, especialmente con los países en proceso de democratización; fortalecer los programas académicos y culturales que fomentan el entendimiento mutuo y proyectan ideas más claras en el exterior sobre la sociedad estadounidense; mantener, siempre que sea posible y rentable, la red de bibliotecas y centros culturales de la agencia (Cull 2012, 54).

Para promover los ideales fundacionales de los Estados Unidos, la USIA lanzó una iniciativa de educación cívica llamada “Educación para la Democracia”, que enfatizó el papel de los ciudadanos como participantes plenos en la vida política y económica de sus sociedades. Aunque Europa del Este fue el área de destino principal, el proyecto pronto desarrolló un alcance global. En junio de 1995, la USIA y el Departamento de Educación de los Estados Unidos organizaron CIVITAS, una conferencia internacional en Praga con el tema: “Fortalecimiento de la ciudadanía y la educación cívica, Oriente y Occidente”.

El embajador George Cranwell Montgomery, en sus grandes entrevistas, dejaba en evidencia el valor de la diplomacia pública americana (Cull, 2012). El mismo argumenta que esta tenía dos facetas importantes. En primer lugar, proporciona cierto contexto con el cual las sociedades extranjeras pueden entender el rol internacional de los Estados Unidos y de la cultura americana

transmitiendo los distintos valores, políticas, e ideales mediante distintas herramientas de comunicación. En segundo lugar, desarrolla una red compleja con distintos tipos de actores Estatales y no estatales que permite establecer intercambios culturales y un entendimiento mutuo (Cull, 2012).

En una línea similar, distintos diplomáticos americanos como Reginald Bartholomew, Robert Pelletreau y Mike Mansfield, a comienzos de la década de los 90 entendieron a la diplomacia pública como un pilar principal de su trabajo (Cull, 2012). Como una expresión eficaz tanto del gobierno como del pueblo americano. Mike Mansfield destacó que donde hay verdadera democracia, la opinión pública es un factor importante en la configuración de la política nacional. En consecuencia, la diplomacia pública juega aquí un papel indispensable (Cull 2012, 5). En cuanto a los programas de diplomacia pública utilizados, cada secretario de Estado tenía su favorito, el cual desarrollaba más fuertemente. Estos programas iban desde conferencias, visitas internacionales, enseñanza del idioma inglés, programas de radio como la Voz de América, revistas, exposiciones culturales, entre otros.

Las leyes que dieron lugar a las principales herramientas de diplomacia pública en Estados Unidos fueron las siguientes:

- *The Fulbright Act* de 1946, que luego se convirtió en *Fulbright-Hayes*. El objetivo de dicho proyecto era brindar entendimiento mutuo entre la sociedad estadounidense y el público extranjero, mediante intercambios culturales y educacionales. Se entendió que estos programas podrían fortalecer los vínculos con las sociedades del sistema internacional además de cooperar para que haya un ambiente más pacífico en el mundo. Promover la cooperación internacional en distintos ámbitos lograría obtener resultados de mayor desarrollo pacífico entre Estados Unidos y el resto de los países del mundo (Snow 2005, 228).
- *The Smith-Mundt Act*, el objetivo de este proyecto fue corregir los malentendidos que había sobre Estados Unidos en otros países, que constituyeron obstáculos a la paz. A su vez, buscó promover el entendimiento mutuo entre la sociedad americana y otros países, lo cual es considerado uno de los pilares fundamentales de la paz (Snow 2005, 227).

Entre los más importantes contenidos de la diplomacia pública utilizados por los Estados Unidos durante el siglo XXI, desarrollaremos sobre los siguientes:

2.3.1 Intercambios

El subdirector de la USIA durante la presidencia de Clinton, Penn Kemble, creía que la democracia se difundía no solo dando conferencias sobre una ideología, sino también trayendo el cambio cultural necesario para transformar a un sujeto en ciudadano. Creía que sin atender a un cambio tan fundamental, Estados Unidos crearía solo democracias electorales superficiales (Cull 2012, 87). La educación sería la clave del cambio, la pieza clave para lograr difundir los valores americanos. Kemble reconoció que, cualesquiera que sean sus deméritos, las escuelas públicas estadounidenses crean ciudadanos, porque enseñan a la gente a cuestionar. Él mismo trabajó “to inject the same methods into Eastern European education through student and faculty exchanges and support for private-sector initiatives like the Soros Foundation’s Civic Education Project, which sent young Western academics to teach political science across the former Soviet bloc” (Cull 2012, 87).

El intercambio internacional de personas e ideas constituye un programa integral y esencial para la consecución de los objetivos generales del Estado norteamericano. Las personas que participan en tales proyectos llevan a otros países, y traen de vuelta a los suyos, información, conocimientos y actitudes que, a través de la experiencia personal, promueven una mejor comprensión de los Estados Unidos en el exterior y aumentan la comprensión mutua entre la gente de los Estados Unidos y la sociedad extranjera. Estos programas han desempeñado, históricamente, un rol fundamental al contribuir al intercambio de servicios técnicos, de conocimientos y habilidades, y de información sobre los avances en la educación, las artes y las ciencias (U.S. Department of State 2005, 7-8).

2.3.2 Formación de profesionales

Un segundo grupo de programas facilita los intercambios profesionales diseñado para presentar a las audiencias extranjeras las prácticas y políticas profesionales estadounidenses. Como parte de estos esfuerzos, abogados, académicos, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, administradores y empresarios pasan varias semanas en varios países sirviendo como asesores de instituciones no académicas. Por último, los programas de teleconferencia son frecuentemente utilizados para vincular oradores y asesores con audiencias extranjeras, un esfuerzo valioso en los países donde la falta de infraestructura de comunicaciones podría limitar dichos contactos.

2.3.3 Radiodifusión

La tercera categoría de actividad de información realizada por el gobierno de EE.UU. es la radiodifusión internacional, probablemente la faceta más reconocida de los esfuerzos de diplomacia pública. Estos programas son mucho más importantes que todas las demás actividades de información combinadas. Las actividades de radiodifusión internacional incluyen varias redes de radio y televisión. Primero y sobre todo, Voice of America (VOA) sirve como la radio oficial del gobierno de EE.UU.; cuyo objetivo principal fue diseminar información confiable a todas las áreas del planeta. Con más de mil emisoras afiliadas que confían en VOA grabado o en vivo para al menos parte de su programación diaria, VOA cuenta con un aproximado de 90 millones de oyentes en todo el mundo. Autorizado en virtud de la Ley de Radiodifusión a Cuba de 1983, Radio y TV Martí constituyen la mayor parte del esfuerzo de Estados Unidos para debilitar el control de Castro y su gobierno mediante el uso de la diplomacia pública. Radio Martí comenzó a transmitir en 1985, y TV Martí comenzó a transmitir en 1990. Ambos siguieron las pautas de la VOA en cuanto a objetividad, precisión y equilibrio (Crow, 2003).

2.3.4 Becas y enseñanza de inglés

El programa Fulbright, un programa de intercambio de estudiantes, maestros y académicos, es probablemente el ejemplo más conocido de estos programas, pero es sólo uno de varios. Además de los programas de intercambio académico, el Estado también trabaja para mantener los programas de estudios estadounidenses en numerosas universidades y lleva a cabo programas de enseñanza de inglés en todo el mundo. Bajo el programa de visitantes internacionales, los extranjeros visitan los EE.UU. durante algunas semanas para reunirse con sus homólogos profesionales y aprender cómo funcionan las instituciones estadounidenses (Crow, 2003). Un ejemplo de esto es el programa de jóvenes Embajadores en la República Oriental del Uruguay.

2.3.5 Difusión cultural

Los intercambios de artes escénicas y visuales constituyen un activo importante de la cultura estadounidense. Aunque algunos programas de intercambios culturales se enfocan principalmente en elementos de la élite de la sociedad, en conjunto, la diplomacia pública americana tiene como objetivo ser una diplomacia de masas.

2.4 El rol del Congreso y del Poder Ejecutivo en la construcción de la diplomacia pública

El liderazgo presidencial es vital para la conducción de la diplomacia pública. El Presidente debe establecer un papel claramente definido para las agencias de diplomacia pública del país y ayudar a garantizar que su mensaje sea coherente y centrado.

Teniendo en consideración las variaciones de orientación de cada Presidente y cómo se conjugaba con las escuelas de diplomacia pública de los funcionarios, se puede identificar una falta de claridad y consistencia en la estrategia a ser utilizada. Allí oscilaban las administraciones entre quienes le daban una alta importancia y contemplaban una escuela más activa a nivel internacional, y por otra parte quienes le restaban importancia al efecto de las herramientas disponibles.

Esta falta fundamental de claridad sobre la misión de la diplomacia pública frustró los esfuerzos de las agencias de desarrollar una visión unificada, un sentido de propósito, un cuerpo de principios y un conjunto de doctrinas. La USIA sufrió una incapacidad para aclarar sus supuestos operativos básicos, incluido si debe funcionar como un instrumento de información o propaganda (Lord & Dale, 2007).

La administración de Clinton estaba demasiado confiada en el poder de la pos Guerra Fría y el atractivo de Estados Unidos, y recortó los presupuestos para los esfuerzos de diplomacia pública del Departamento de Estado al fusionar, en 1999 a la USIA en la Oficina de Estado de Asuntos Educativos y Culturales.

2.5 Protagonismo privado

La naturaleza de la cultura política de los Estados Unidos creó una paradoja fundamental: los estadounidenses naturalmente deseaban contarle al mundo sobre su país, pero su ideología subyacente favorecía al sector privado y desconfiaba del papel del gobierno en las comunicaciones (Cull 2012, 180). La estrategia del gobierno de los EE.UU. ha sido casi la de alentar la carga principal de los intercambios culturales para que sea asumida por el sector privado; no es de extrañar que desde los albores del siglo XX los principales actores hayan sido las grandes fundaciones, organizaciones sin fines de lucro e instituciones académicas (Feigenbaum 2001, 28).

El Estado desplazó la conducción de la diplomacia pública hacia los agentes privados, los cuales creyeron que serían suficientes para transmitir el mensaje de Estados Unidos al mundo (Row, 2003). Aún más, los políticos americanos creyeron que, por ejemplo, la CNN podría hacer el trabajo de diplomacia pública que antes llevaba a cabo el Estado, y con mucha mayor eficiencia que una burocracia federal (Botes 2007, 43). En pocas palabras, el Estado le restó importancia a la diplomacia pública como herramienta de política exterior. El presidente de la Comisión Asesora de Diplomacia Pública de EE.UU., Harold C. Pachios, observó: "There was, in fact, a downgrading of the importance of public diplomacy after the fall of the Berlin Wall and people tended to diminish its importance" (citado en Crow 2003, 77).

2.6 La diplomacia digital como instrumento de la diplomacia pública

Dado este recorte del presupuesto asignado tanto a la USIA como a otros organismos similares, surgió la necesidad de reinventarse utilizando otro tipo de programas de diplomacia pública. A partir de allí hubo un creciente énfasis en buscar apoyo en el sector privado con agentes que pudieran compensar realizando acciones que antes llevaba a cabo el Estado americano. Estos esfuerzos para reinventarse involucraron alternar las funciones tradicionales mediante el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación para conectar acciones con Internet, logrando poner bibliotecas *on-line* y así darle acceso público a la información sobre Estados Unidos al extranjero. Dicho objetivo se consiguió a través del establecimiento de centros de recursos de información en el extranjero, utilizando revistas electrónicas en lugar de revistas y folletos impresos, e incorporando el uso de teleconferencias y videoconferencias digitales para ampliar el alcance de su programa de oradores. En resumen, estas innovaciones significaron una revolución en la forma en la que la USIA "would be telling America's story to the world" (Cull 2012, 2).

El desarrollo de la revolución de la información y los avances en materia de tecnología de la comunicación conllevó a que el Departamento de Estado debiera tener en cuenta estos desarrollos e implementar una diplomacia digital. El auge de las nuevas tecnologías como los teléfonos celulares, Internet, y las redes sociales, dieron lugar a una comunicación instantánea con todo el concierto internacional (Zaharna, 2010). Se dio lugar a unos niveles de hiperconexión sin precedentes, que tuvieron como repercusión cambios en cómo se llevaban a cabo las nuevas directrices para la diplomacia pública frente a este nuevo escenario.

2.7 Diplomacia pública luego del atentado del 11 de septiembre

“The post-9/11 public diplomacy campaign to win the hearts and minds of the Arab and Islamic world was one of the most intensive and expensive campaigns in U.S. history”
(Zaharna 2010, 29).

El atentado del 11 de septiembre y el creciente sentimiento de antiamericanismo por parte del concierto internacional, obligaron a la administración de Bush a reevaluar la importancia de la diplomacia pública (Botes 2007, 58).

En la mañana del 11 de septiembre de 2001, en palabras de Nicholas Cull, los americanos brutalmente aprendieron la relevancia de la política en Medio Oriente para su propia seguridad (Cull 2012, 187), y a su vez, encontraron el aparato de diplomacia pública roto (Zaharna 2010, 75). Aún más, entendieron la importancia de cuidar y cultivar su imagen en el extranjero. Con herramientas de diplomacia pública, Estados Unidos comenzó a enfrentar un nuevo tipo de guerra, contra un nuevo enemigo: el terrorismo de motivación religiosa. A su vez, el atentado dejó entrever la desconfianza generalizada que había en todo el mundo hacia Estados Unidos.

No obstante, Nicholas Cull (2012, 189) arguye que:

“The attacks of 9/11 had complex local origins, and it is highly unlikely that a decade of the most sophisticated public diplomacy with thorough attention to the currents of local opinion would have blunted the forces that put the hijackers on the planes that morning”.

Es entonces que no se puede relacionar un hecho tan complejo con la decadencia de la diplomacia pública americana. Hay muchas variables por analizar que juntas conllevaron al crecimiento de una imagen negativa de EE. UU. por parte del sistema internacional.

2.7.1 Directrices de diplomacia pública post 11/9

Luego del 11/9, las primeras directivas de política exterior fueron de la mano de una estrategia de seguridad nacional dictaminada en 2002, en la que el presidente Bush identifica un único modelo sustentable para el éxito nacional: abogar por la libertad, la democracia y el libre comercio (The White House, 2002; Botes 2007, 62). En cuanto a los objetivos específicos para la diplomacia pública, Bush nombró a la Comisión Asesora de Diplomacia Pública de EE.UU., la cual "provides oversight of government activities intended to understand, inform, and

influence foreign policies" (Botes 2007, 45). Dicha Comisión entiende a la diplomacia pública como un elemento estratégico del poder en la era de la información y propone un foco de corto plazo en cuestiones específicas y objetivos de largo plazo en valores (US Advisory Commission on Public Diplomacy, 2002).

En octubre de 2001, poco después de que Charlotte Beers asumiera como *Secretary of Public Affairs and Public Diplomacy*, se redefinieron los objetivos para la diplomacia pública de Estados Unidos. La principal prioridad de la diplomacia pública americana fue informar al concierto internacional de manera rápida y precisa sus políticas y prácticas, y luego, volver a presentar los valores y las creencias de la sociedad americana, porque términos como "libertad", "tolerancia" y "diversidad" son apreciados por los estadounidenses, y Beers no creía que estaban siendo bien explicados a la comunidad internacional (Beers, 2002).

En julio de 2003, la comisión creó un grupo asesor en diplomacia pública para el mundo Árabe y Musulmán; dicho grupo publicó el reporte *Changing minds and winning peace* (US Department of State 2003, 1). Este informe encuentra que el sistema de diplomacia pública estadounidense carece tanto de dirección estratégica como de recursos, especialmente en el mundo árabe y musulmán. Refiriéndose a las fuerzas del extremismo, el informe pide una transformación dramática de la diplomacia pública, particularmente en la forma en que Estados Unidos comunica sus valores y políticas para mejorar la seguridad nacional (Botes 2007, 63).

Tender puentes con Medio Oriente sin duda presentaba un desafío para Estados Unidos por diferencias culturales, de paradigmas y de valores. Para ello, la diplomacia digital fue clave, un desarrollo de servicios digitales conjunto con publicaciones diarias estatales eran brindadas al público extranjero logrando llegar a una mayor audiencia mediante Internet. Las acciones del Departamento de Estado que eran dirigidas para el mundo musulmán fueron llevadas a cabo gracias a los medios de comunicación e Internet. Por ejemplo, una página llamada *Islam in the United States* fue diseñada para mostrar como el Islam ha pasado a ser parte de la sociedad americana (Zaharna 2010, 33). Otra iniciativa fue la *Shared Values initiative*, la cual fue introducida como la primera campaña internacional para promover a Estados Unidos (Zaharna 2010, 33). Con esta campaña se buscó encontrar valores en común entre la comunidad americana musulmana y presentar narrativas y vivencias personales mediante los distintos medios de comunicación (prensa, redes sociales, publicidades, vídeos, entrevistas) para que el mundo oyera sobre ellos. Un ejemplo de esto fue el programa *Muslim life in America*, que recopila una colección de fotos, estadísticas, artículos y declaraciones de musulmanes

americanos que describen a Estados Unidos como un ambiente amigable para el pueblo musulmán (Zaharna 2010, 33).

Unas horas después de los ataques del 11 de septiembre, Bush comenzó la primera videoconferencia con los directores de su administración con las palabras, “We’re at war” (Bush, 2008). Esta declaración determinó una respuesta militar, en tiempo definida como la “War on Terror”; la principal estrategia para derrotar al terrorismo. En su primer discurso a la nación en la noche del 11 de septiembre, declaró que Estados Unidos “will make no distinction between those who planned these acts and those who harbor them” (citado en Botes 2007, 58). Esta declaración se conoció como la doctrina Bush. La misma dictaminaba los lineamientos de la diplomacia pública, un instrumento que tenía el Estado para transmitir su ideología, moral y valores al concierto internacional. “September 11 was interpreted as 'a dramatic reminder' of the importance of (...) cultivat(ing) a better public opinion abroad” (Botes 2007, 44). Aun más, Bush entendió que los ataques, más que “acts of terror”, eran ataques de guerra que atentaron contra la libertad y la democracia (Bush, 2008). Se buscó “re-brand America and revitalize the story of America to the world” (Snow 2002, 20).

Con el atentado, el gobierno de George W. Bush recurrió instintivamente a su aparato de diplomacia pública para encontrar ayuda, pero lo encontró en un estado de deterioro sin precedentes (Cull 2012, 189). La región del Medio Oriente había sido desatendida por la USIA en los años posteriores al 1967 (Cull 2012, 188). La Comisión del 11-S recordó que la diplomacia pública estadounidense estaba tan disminuida en el Medio Oriente que “we have by and large ceded the court of public opinion to al Qaeda” (Cull 2012, 189).

Desde el 11 de septiembre, la mayoría de los textos difundidos por el Estado americano en Medio Oriente estuvieron dirigidos directamente a explicar “the U.S. War on Terror” (Crow 2002, 83) a las distintas audiencias de la región. Unas de las mayores publicaciones de diplomacia pública del Estado americano fue *The Network of Terrorism*, el cual tenía el objetivo de explicar el vínculo entre los ataques del 11 de septiembre y la red al-Qaeda de Osama bin Laden (Zaharna 2010, 32; Crow 2002, 83). Dicho libro fue traducido a más de 36 idiomas y se hicieron más de 1,3 millones de copias (Zaharna 2010, 32). A su vez, se ampliaron los esfuerzos para poder tener programas en la televisión extranjera y transmitir el mensaje de Estados Unidos en la televisión árabe. Aunque estos esfuerzos son pequeños y principalmente *ad hoc* (Beers, 2003), un ejemplo de esto es el esfuerzo de diplomacia pública para montar el programa *Iraqi Voices for Freedom*, un programa que se basa en entrevistas a exiliados

iraquíes, mostrando las condiciones de vida de los mismos y los problemas que enfrentan (Beers, 2003).

Las actividades para informar al extranjero también incluyen, entre una gran variedad, programas diseñados para poner en contacto a la audiencia foránea con ciudadanos americanos. Esto incluyó, por ejemplo, los programas *The Partnerships for Learning (P4L)* los cuales promovían intercambios estudiantiles de nivel liceal y universitario (Zaharna 2010, 36). Las embajadas tuvieron un rol clave a la hora de informar al extranjero y de ser pioneras en la comunicación de la diplomacia pública americana, los llamados *American Corners*, que constituían alianzas entre las embajadas en territorio extranjero e instituciones locales (bibliotecas, universidades, medios locales) para promover valores americanos y realizar eventos que promuevan su visión (Zaharna 2010, 36).

No obstante, desde el 11 de septiembre, la situación en cuanto a la importancia que le da el Estado americano a la diplomacia pública ha mejorado sólo marginalmente (Ver Anexo III), si es que ha mejorado (Lord & Dale 2007, 1). El financiamiento que da el Congreso para los programas de diplomacia pública ha aumentado sólo ligeramente. La coordinación entre agencias sigue siendo insatisfactoria, la maquinaria de comunicaciones extranjeras del Departamento de Estado no tiene suficiente potencia y las capacidades de transmisión de EE.UU. aunque expandidas, no se han comprometido de manera efectiva con el entorno ideológico global. Como resultado, las políticas americanas a menudo se malinterpretan en varias partes del mundo, y una encuesta tras otra resalta una visión cada vez más negativa de los Estados Unidos en el exterior (Lord & Dale 2007, 1-2). Las acciones llevadas por el Estado americano no fueron bien recibidas por la audiencia prevista (Zaharna 2010, 45). Éstas dijeron que ni los anuncios ni los programas llevados a cabo por Estados Unidos tocaban ninguno de los principales temas que separan a Estados Unidos del mundo musulmán (Zaharna 2010, 45). La credibilidad de los anuncios, los programas y los estudios fue cayendo entre el mundo musulmán, incluso las revistas publicadas por Estados Unidos se tomaron como “silly U.S. publicity” (Zaharna 2010, 45). Incluso los esfuerzos fueron entendidos como “too naïve and superficial to bridge any gaps, not even cultural ones”, en palabras de un columnista del diario *Al-Ahram* en Egipto (Zaharna 2010, 45).

A su vez, se presentó un desafío a la hora de llevar el mensaje al Medio Oriente. El mensajero quizás pasó a ser más importante que el mensaje que se quería transmitir *per se*. Estados Unidos

reconoció que su departamento de Estado no era un mensajero creíble para llegar al mundo árabe, "if you don't trust the messenger, you won't trust the message" (Zaharna 2010, 62).

A la luz de lo expuesto previamente, resulta importante recalcar el hecho de que el atentado del 11 de septiembre fue el último hecho de tal magnitud que lograra cambiar la virada de la diplomacia pública y su dirección estatal. Esto no quiere decir que las cosas no han cambiado, sino que el presente estudio entiende como último gran fenómeno previo a la pandemia del COVID-19 al atentado del 11 de septiembre con respecto a los cambios realizados en materia de diplomacia pública.

2.8 Vaccine Diplomacy

El crecimiento exacerbado de China parece estar cambiando la situación histórica de hegemonía económica de los Estados Unidos, teniendo el potencial de alterar la composición del sistema internacional. En un sistema en el que importa el balance de poder, la posibilidad de que una potencia mayor se pueda convertir en una potencia hegemónica y que tenga la capacidad de reconfigurar el sistema internacional favoreciendo a su economía, presenta una de las mayores amenazas que puede tener un Estado. Las intenciones revisionistas se encuentran a flor de piel de la mayoría de las potencias del sistema internacional. Los costos de intentar cambiar la balanza de poder son grandes y pueden traer muchas consecuencias. Es en esta materia que la crisis sanitaria del COVID-19 ha puesto en manifiesto cuestiones de cooperación y solidaridad del concierto internacional en su conjunto, que son necesarias para hacer frente a la coyuntura actual. Asimismo, ha dado lugar a una competencia en materia de salud y acceso a las vacunas. Es en esta línea de acción que "China ha buscado posicionarse como la primera potencia mundial mediante la implementación de la 'diplomacia de las vacunas', la cual busca la democratización y acceso universal de vacunas y materiales médicos" (Moctezuma, 2021).

La diplomacia de las vacunas (*vaccine diplomacy*) es un fenómeno que viene de la mano con el contexto actual y se caracteriza por ser polifacético. Dicha diplomacia refleja e intensifica las tensiones internacionales y los desafíos geopolíticos que presentan las distintas regiones del mundo. En base a preferencias de distinta índole, ya sean socioeconómicas o políticas es el abordaje que las grandes potencias hacen hacia las vacunas y sus consiguientes donaciones. El contexto latinoamericano con la crisis del COVID-19 conllevó a que sea el lugar ideal para explorar los impactos de la diplomacia de las vacunas. Históricamente la región ha estado sujeta

a esfuerzos de política exterior, principalmente de Estados Unidos y Rusia, y más recientemente de China.

El presidente Joseph Biden declaró que “America will be the arsenal of vaccines in our fight against COVID-19, just as America was the arsenal of democracy during World War Two” (citado en Barham et al., 2021). Por el otro lado, Xi Jinping anunció que “China would make domestically developed vaccines a global public good” (Wee, 2020) como parte de una campaña para mejorar su imagen en el exterior (Barham et al., 2021). Como parte de una competencia “to win global hearts and minds” (Goldsmith, Horiuchi & Wood, 2014), las grandes potencias (Estados Unidos, Rusia y China), han aumentado sus esfuerzos en cuanto a las relaciones internacionales mediante la salud pública, utilizando las vacunas como una herramienta de diplomacia pública para así aumentar su aprobación en el extranjero. Es mediante estas estrategias que en particular, Estados Unidos, Rusia y China buscan alinear las preferencias extranjeras con las suyas propias, logrando hacer que el público objetivo en el extranjero apoye las políticas exteriores de dichos Estados y respalden esas acciones de cooperación internacional.

Un estudio sobre la distribución de las vacunas en los distintos países de América Latina afirma que dicha acción aumenta la confianza en los Estados extranjeros, particularmente de China y Estados Unidos (Barham et al., 2021). Sobre cada estudio realizado, los resultados de los estudios de dichos académicos sugieren que “vaccine distribution may have important geopolitical implications—and has already improved public perceptions of foreign governments, especially of China” (Barham et al. 2021, 3). Dichos autores sugieren que quizás gracias al escepticismo inicial de las audiencias sobre China, la diplomacia de las vacunas incrementó notablemente la confianza en el Estado chino por sobre los Estados de los demás países. En su conjunto, la evidencia sugiere que la diplomacia de las vacunas en América Latina, debido al contexto crítico en relación a la pandemia que dicha región estaba atravesando, tuvo un resultado positivo a la hora de moldear las opiniones de las potencias extranjeras en ese continente (Barham et al. 2021, 4).

Estrategias como la china y la rusa han sido consideradas por líderes occidentales por querer ser acciones para ganar influencia en la región a través de la cooperación internacional en materia de salud. A través de la diplomacia de las vacunas, las relaciones entre Estados de distintas regiones permitieron ganar cuotas de mercado “no solo para sus vacunas sino también para conseguir otros objetivos económicos” (Senado Argentina 2021, 55). Juan González,

asesor de Biden para América Latina, consideró que estas prácticas son parte de “un mercantilismo de vacunas para conseguir beneficios políticos” (La Diaria, 2021). Los académicos Barham, Daly, Gerez, Marshall & Pocasangre (2021, 7) entienden que “this great power rivalry for Latin American hearts and minds has played out in the era of the coronavirus pandemic, which has had a significant, albeit varied, impact on the region”.

2.10 Presupuesto dedicado a la diplomacia pública

El *2020 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting*, publicado por la *U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy (ACPD)* publica los esfuerzos destinados a diplomacia pública por parte de los Estados Unidos. En cada mandato congresional, dicha comisión asesora las principales actividades de diplomacia pública y la *U.S. Agency for Global Media (USAGM)*. Basado en datos recopilados de las oficinas públicas y de la Oficina de Diplomacia Pública del Departamento de Estado, las Secciones de Asuntos Públicos de las embajadas de los Estados Unidos en todo el mundo y la USAGM, el informe sirve como un documento de referencia único, que destaca las estrategias de diplomacia pública y los recursos utilizados para promover los objetivos de la política exterior de los Estados Unidos. En dicho informe se encuentra un gráfico que muestra una línea del tiempo con la historia de los gastos en diplomacia pública que ha hecho el Estado americano, en términos comparados con los números del 2019.

Analizando dicha línea del tiempo (Ver Anexo IV) se puede ver una concordancia con lo expresado a lo largo del presente trabajo. Desde 1960 hasta 1989, fin de la Guerra Fría, se puede ver un crecimiento durante todo el período, teniendo en cuenta los esfuerzos empleados en la propaganda durante ese tiempo, la cual era considerada hasta cierto sentido como diplomacia pública. En aquel entonces el término no había sido esbozado y los esfuerzos estatales formaban parte de una retórica propagandística contemporánea, la cual tenía otro fin, como se mencionó previamente.

2.11 Observaciones finales

En resumen, los estudios de Marina Botes (2007) afirman que el mensaje de propaganda cambió con el inicio de la Guerra Fría y también en respuesta a los acontecimientos durante esta. Inicialmente, la USIA era la agencia encargada de diseminar mensajes anticomunistas a las audiencias de Europa del Este y la Unión Soviética. Cuando comenzó la guerra de Vietnam,

la USIA difundió el mensaje de contención de la expansión soviética. En 1984, Reagan cambió el objetivo general de política exterior de la contención al retroceso y declaró que la Unión Soviética era el “the evil empire” (Mamdani 2004, 95). Con el fin de la Guerra Fría en 1991, el mensaje cambió nuevamente, “from ‘roll back of the evil empire’ to the ‘liberation of the global marketplace’” (Botes 2007, 55). Durante la presidencia de Clinton, el mensaje de la USIA demostró una fusión del comercio y la cultura en los objetivos de seguridad nacional y de política exterior (Snow 2002, 48). Desde el 11 de septiembre, el mensaje ha cambiado una vez más. Dentro del amplio mensaje de una guerra contra el terrorismo, los esfuerzos de diplomacia pública como the *Shared Values Initiatives* tenían que demostrar que Estados Unidos es una sociedad abierta, y que los estadounidenses y los musulmanes comparten ciertos valores y creencias. Actualmente, las audiencias musulmanas y árabes son el foco del esfuerzo de la diplomacia pública. Sin embargo, todos estos mensajes emanan del marco moral de los valores estadounidenses perdurables en el tiempo y el excepcionalismo americano.

3. Rusia

3.1 Introducción

“El Fin de la Historia”, así llamaría el historiador Fukuyama a la implosión de la Unión Soviética y la subsecuente consolidación del capitalismo occidental como modelo económico y social del mundo contemporáneo. Mientras el modelo soviético veía bajar el telón de sus ambiciones globalistas, la incertidumbre empezó a pisar los talones de las naciones que algunas vez conformaron un bloque cuyos objetivos eran totales y globales. En primera instancia merece destacarse que el proceso atravesado por los países pertenecientes a la URSS tras su caída fue claramente heterogéneo: mientras la ex Yugoslavia se adentraba en un conflicto bélico que causaría estragos, Rusia logró rápidamente acomodar sus estructuras y replantear una nueva posición en el sistema internacional. Dentro de las políticas a adecuar se encontraba la agenda de comunicación internacional, elemento de vital importancia en la planificación estratégica del bloque socialista soviético.

Tal y como fuese aclarado en el marco teórico de la presente investigación, el desarrollo de agendas de diplomacia pública por parte de los Estados es comportamiento exclusivo de la diplomacia moderna o post Guerra Fría. Sin embargo, en el caso particular de la URSS, el congegado de herramientas de propaganda incluía acciones claramente identificables con la agenda de diplomacia pública moderna. La ayuda humanitaria, valorada en unos US\$144.3 miles de millones en terceros países empleada por la URSS durante 1954 y 1989 (Velikaya & Simons 2019, 31) es clara prueba de ello, ya que este tipo de acciones no solo apuestan a mejorar las relaciones bilaterales entre el Estado asistido y el Estado que acude al llamado humanitario, sino que se consideran políticas que colaboran a la imagen de los Estados frente a las personas y otros miembros de la sociedad internacional, ratificando así nuevamente el papel que la intersubjetividad interpreta en el relacionamiento internacional. Acciones de este tipo, de carácter humanitario o cooperativo, representaban solamente una parte de las acciones de *soft power* llevadas a cabo por la URSS.

La dicotomía que existía entre los modelos socialistas y capitalistas establecía potenciales beneficios demasiado grandes como para limitar las acciones de *soft power* a la promoción de la imagen nacional; una política de comunicación masiva que lograrse detraer a aquellos que eran afines al modelo antagónico era necesaria en la lógica de aquel entonces. A partir de este

escenario, este apartado se dispone a abordar a la propaganda, símbolo del relacionamiento de los bloques durante la Guerra Fría.

3.2 Ellos y nosotros: la propaganda estatal como instrumento de política exterior de la URSS durante la Guerra Fría

Quien recorra hoy las calles de San Petersburgo será, como en casi todas las metrópolis modernas, ocasionalmente bombardeado por publicidades, carteles luminosos que ofrecen, a un módico precio, un poco de felicidad. Distinta era la realidad en aquella Leningrado soviética, donde el único mensaje que las calles versaban era aquel planificado en el seno de las élites soviéticas, la cual hacía hincapié en retratar a aquel enemigo externo y común de forma que representase una amenaza para el honesto y trabajador pueblo soviético. Sus promesas de una vida de lujos eran en realidad la vacía miseria materialista y era el deber de la clase obrera del mundo luchar contra el amedrentamiento de occidente. Ante esta situación, una directriz: *Пролетарии всех стран, соединяйтесь!*².

En la práctica, el modelo propagandístico soviético centró sus esfuerzos en consolidar la percepción del sistema capitalista como banal, llano y empobrecedor. Por otra parte, la propaganda soviética dirigía lineamientos hacia su propio pueblo, fomentando la formación, el trabajo duro y la resistencia como formas de combate al enemigo. La propaganda era una parte fundamental del régimen bolchevique, que estaba impregnada en su ADN tanto en el triunfo de la revolución como en la consolidación en el poder (Cull & Mazumdar 2014, 324). Como fuese mencionado anteriormente, durante los primeros años de la URSS, la propaganda estaba centrada en una crítica al modelo liberal-capitalista de Occidente y en la expansión de las ideas comunistas a nivel internacional. Para ello, se valían de herramientas como la *Mezhkniga* (Compañía Internacional de Libros), que publicaba libros sobre el comunismo en otros países; la *Vsesoiuznoe obshchestvo kulturnykh svyazei s zagranitsei*³ (VOKS), utilizada principalmente como una red de intelectuales izquierdistas; *Radio Moskva*⁴, transmitida a nivel mundial, entre otras (Cull & Mazumdar 2014, 324-325).

Asimismo, a nivel internacional, en el año 1947, se creó la Kominform, Oficina de Información de los Partidos Comunistas y Obreros, que agrupaba a los partidos comunistas de la URSS y

² Obreros del mundo, uníos

³ Asociación para las Relaciones Culturales con Países Extranjeros.

⁴ Radio Moscú.

los de Europa del Este. Este organismo trabajó arduamente en la creación y publicación de propaganda en pos del proyecto comunista global (Healey, 1948).

Vale destacar también la importancia que se le dio a los deportes como un instrumento de influencia a nivel internacional, con énfasis en los Juegos Olímpicos, de los cuales participaron por primera vez en 1952 y desde entonces, hasta su extinción, fueron utilizados como una plataforma para mostrar la vitalidad del régimen socialista (Cull & Mazumdar 2014, 325).

Fue durante el liderazgo de Nikita Jrushchov cuando se le dio más importancia a la propaganda, ya que “he understood that the key battleground of the Cold War would be one of culture and political imagination” (Cull & Mazumdar 2014, 325). Fue él quien llevó el ingreso de la URSS a la UNESCO, amén de comenzar con un programa de demostración y expansión de la cultura soviética en el extranjero, valiéndose de, por ejemplo, el ballet del Bolshói (Cull & Mazumdar 2014, 325).

3.3 Cambio de paradigma: Transición e implementación de la diplomacia pública en la URSS/ Federación Rusia

3.3.1 Implementando un nuevo enfoque

Una vez consumado el fin de la URSS, las interrogantes sobre los futuros modelos de política exterior a ser definidos por Rusia comenzaban a surgir. Claramente los objetivos y ambiciones en el sistema internacional de la URSS y la Federación Rusa no serían los mismos, mas es necesario analizar la fundamentación teórica de los cambios que Rusia comenzaría rápidamente a transitar en su agenda de diplomacia pública. La teoría constructivista, lente que guía la presente monografía, establece una relación entre el desarrollo de políticas que los Estados promueven y su identidad y percepción con otros agentes del sistema internacional contemporáneo. Bajo esta premisa, la transición que Rusia atravesó tras el fracaso del proyecto soviético debería conllevar un conjunto de cambios en la matriz de política exterior rusa. Sobre esta situación comenta Saari (2014), sosteniendo que Rusia es efectivamente el Estado que sucede naturalmente a la Unión Soviética, y lógicamente, dentro de la herencia recibida se encuentran las instituciones de diplomacia pública del centralismo de la URSS. Sin embargo, los intereses y participación de Rusia mutaron ágilmente, primariamente debido a que el proyecto global que la URSS perseguía había fracasado y una reorientación era impostergable (Saari 2014, 54). A la hora de estudiar esta transición, G. Simons (2011) afirma que la

reformulación de la autopercepción rusa ha desempeñado un rol vital en la elaboración de su agenda de diplomacia pública. Sin embargo, en reiteradas ocasiones, Rusia ha confrontado con muchas dificultades el desafío de cambiar su reputación e imagen internacional, principalmente debido al alto perfil que el país mantiene y su impronta particular a la hora de entablar relaciones (Simons, 2011).

En la práctica, esto se manifestó a través de un reajuste en la intensidad y en la substancia de la agenda de comunicación exterior. La Federación Rusa centraría a partir de ese entonces sus esfuerzos en la región cercana, concentrando en su relacionamiento con su diáspora y con los que fueran países satélites de la URSS su mayor cantidad de políticas de diplomacia pública (Saari, 2014). Sobre el desarrollo de la agenda de política exterior rusa con naciones que acogen en gran cuantía a sus connacionales, Saari (2014, 56) remarca que muchas veces las aproximaciones del Kremlin han entrado en conflicto con la soberanía de estas naciones. Vista esta lectura es posible reconocer el advenimiento de otro recurso en las relaciones interestatales que ya fuese abordado por la presente investigación, el *sharp power*.

3.3.2 Ciberataque a Estonia en 2007

En el año 2007, uno de los Estados más digitalizados del mundo fue puesto en jaque por un ciberataque que perturbó la vida pública y administrativa del país durante un lapso de 22 días a partir del 27 de abril. Los sitios *web* de instituciones como el *Riigikogu* y diversos ministerios, amén de portales de medios de comunicación, bancos, comercios y proveedores de Internet, fueron las principales víctimas. Es considerado el primer gran acto de *cyber warfare* en el mundo (StratCom, 2018).

La agresión cibernética se da poco tiempo después del anuncio de la decisión gubernamental respecto a la relocalización del Soldado de bronce de Tallin, monumento instalado por los soviéticos en 1947. Dicha acción generó protestas y rechazo por parte de la Federación Rusa y de los estonios de etnia rusa (Ottis, 2008). Resumidamente, el día en que comenzó la excavación del monumento se perpetraron los primeros ataques a las páginas de los altos mandos del gobierno estonio, v.g. Presidencia, Parlamento, Policía y principales medios de noticias del país. Estas primeras arremetidas, no obstante, no fueron organizadas y tampoco las más dañinas. El 4 de mayo dio comienzo la denominada “segunda ola” de ataques, esta vez organizada y pernicioso. Entre uno y dos millones de *bots* inundaron los sitios *web* anteriormente mencionados, a los que se les añadieron las páginas de bancos. El punto álgido

del ataque se dio el 9 de abril, coincidiendo con el Día de la Victoria, feriado en Rusia que conmemora el triunfo aliado sobre la Alemania nazi (StratCom, 2018).

El ciberataque llegó a su fin repentinamente el 19 de mayo. Como corolario del mismo, Estonia sufrió pérdidas multimillonarias derivadas de la merma en la productividad, costo de oportunidad y la adquisición de servidores alternativos de emergencia (StratCom, 2018). Al día de hoy, solamente una persona ha sido procesada y condenada por el ciberataque. Dmitri Galushkevich, un joven estudiante estonio de origen ruso fue multado por haber sido el responsable de atacar la página *web* del partido del entonces primer ministro Andrus Ansip (BBC, 2008). De todos los ataques que se llevaron a cabo, y con los ciclópeos daños que los mismos causaron, solamente el responsable de un ataque menor pudo ser condenado. Nunca se pudo confirmar oficialmente la participación u orquestación del Kremlin, acusación que el gobierno ruso niega tajantemente.

El caso precedente fue un mojón en la historia de la seguridad y defensa internacionales. Materializó una amenaza que era inminente en la época de la información y comunicación. Actualmente, para los Estados es tanto o más importante tener un plantel de hackers (ya sea éticos para defenderse o de los otros para atacar) como tener unas fuerzas armadas.

Le (2016) aborda la existencia de la dualidad de enfoques referido a las políticas de *soft power* que existen en el Kremlin sosteniendo: “In their use of soft power, Russian elites mimic the institutions, ideas and practices of the West, but at the same time attempts to resist Western neo-liberal discourse and introduces their own counter-hegemonic interpretation of soft power” (Le, 2016). Este sentimiento, acompañado de nuevos recursos tecnológicos, deriva en episodios como el previamente descrito.

En suma, resulta pertinente recordar que, en su mejor forma, la diplomacia pública provee de forma honesta una representación fidedigna que expone la política exterior a públicos extranjeros mientras alienta al entendimiento internacional basado en el diálogo y entendimiento (Brown, 2008). La existencia de dichas agendas paralelas y superpuestas de diplomacia pública y de *sharp power* dificultan el accionar de la comunidad internacional a la hora de diferenciar una mala práctica (*sharp power*) de una consolidada en las relaciones internacionales modernas (diplomacia pública). A los ojos de la comunidad internacional, quedó claro que Rusia (o su ejército de hackers) dimensionó el poder de esta herramienta en 2007 durante el ciberataque a Estonia, cuando reafirmó su rol de tutor del espacio post soviético tras señales anti-rusas por parte del gobierno estonio. Y aunque agencias como RT trataron de

circular y afianzar versiones que deslindaban a Rusia del hecho, esta nueva amenaza se instalaba en organizaciones como la OTAN y darían paso a una agenda de desarrollo en materia de ciberseguridad.

3.4 Concepto de la diplomacia pública en Rusia: “cooperación humanitaria” y “diplomacia de la gente”

Las formas en las que las sociedades componen las palabras deja muchas veces entrever la línea de razonamiento que da surgimiento al concepto en cuestión. De esta forma resulta provechoso abordar brevemente la terminología que el Kremlin destinó para la diplomacia pública. De acudir a una traducción literal, la diplomacia pública debería representarse a través del término *obshchestvennaya diplomatiya*, sin embargo Rusia la define como *narodnaya diplomatiya* (diplomacia de la gente). Por otra parte, en el periodo post-soviético, la políticas de diplomacia pública eran capituladas bajo el título de *umanitarnoe sotrudnichestvo* (cooperación humanitaria), y dentro de esta categoría se encontraban las directrices en materia de relación con los compatriotas en el extranjero, así como las referidas a la cultura, educación, medios y asuntos consulares en los países que fuesen satélites de la URSS, componentes que para Saari (2014) componen esencialmente la diplomacia pública.

Dentro de la cooperación humanitaria o diplomacia de gente, Rusia concentra elementos de vital interés para esta investigación, pues es dentro de esta categoría donde se encuentran las distintas manifestaciones de diplomacia pública de la Federación: deporte, ciencia, arte, entre otros, serán los componentes en los que se reparará a continuación.

3.5 Formación de diplomáticos del Siglo XXI en Rusia en materia de diplomacia pública

La transformación del cuerpo diplomático es un componente ineludible para comprender el empleo de la diplomacia pública por parte de Rusia en la modernidad. Esto se debe a que si bien este recurso es llevado a cabo por diversos actores, sus directrices son planificadas en base a una posición que es aprendida y, por ende, enseñada por la academia de servicio exterior Ruso.

El camino a comprender a la formación de diplomáticos en Rusia conduce, indefectiblemente, al Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO), a quien la American

Foreign Service Association entiende como el principal proveedor de nuevos diplomáticos de Rusia (Hutchings & Suri, 2017). El mencionado instituto es dirigido por el Ministerio de Relaciones Exteriores ruso y fue quien estuvo a cargo de la educación de los diplomáticos soviéticos, llegando al punto que dicho ministerio estaba integrado casi exclusivamente por graduados de la prestigiosa institución. Al día de hoy es posible acceder al servicio diplomático ruso por otras vías, pero resultaría negligente ignorar la relación de MGIMO y el cuerpo diplomático ruso moderno.

Dentro de la oferta académica de MGIMO es posible divisar los estudios en materia de Derecho internacional, comercio internacional y relaciones internacionales. A continuación se analizarán los mayores componentes de esta última categoría, donde se encuentran cuatro posgrados en: Seguridad Internacional, Diplomacia y Sistema Diplomático Moderno, Política Global y Desarrollo y Estudios Regionales.

No resulta en absoluto sorprendente encontrar que los estudiantes de Diplomacia y Sistema Diplomático Moderno cursen asignaturas en diplomacia digital (*Цифровая дипломатия*), evolución y práctica moderna de la diplomacia (*эволюция и современная практика*) y política cultural exterior de Rusia (*Внешняя культурная политика России*). Estos elementos componen los principales pilares sobre los cuales Rusia cimenta su diplomacia pública al día de hoy, por lo tanto, se vuelve ineludible para esta investigación ahondar en las cualidades principales de los mismos (MGIMO, 2021).

3.6 La cultura en la diplomacia pública rusa y sus contenidos

En capítulos anteriores, la presente investigación ha demostrado el rol sustancial que la cultura ocupa como un componente esencial de la diplomacia pública, quedando claro su rol como intermediario de las relaciones internacionales de finales del siglo XX y siglo XXI. El abandono casi total de los Estados a las prácticas de *hard power* que rigieron en el sistema internacional, como ya fue explicitado, determinó una nueva valorización de la cultura como un activo a la hora de presentar a las naciones en el sistema internacional contemporáneo. El mencionado fenómeno ha determinado que muchos países elaboren agendas de diplomacia cultural a través de las cuales presentan su mejor versión a las sociedades, con el fin de generar acercamientos que generen terreno fértil para el buen entendimiento entre Estados. El nivel de desarrollo de las agendas de diplomacia cultural no es homogéneo y se ha desarrollado en distintos momentos y velocidades. La profesionalización de este campo en las cancillerías ha

expuesto grandes diferencias entre países que han dedicado estudio, esfuerzos y recursos y aquellos que han improvisado sobre la marcha tratando de seguir las tendencias de la sociedad internacional.

Previo a desarrollar cada uno de los componentes de la diplomacia cultural empleada por el gobierno ruso, es imprescindible aclarar que si bien existen factores de continuismo en estas áreas entre la URSS y la Federación Rusa, la transformación en la identidad de la nación repercutió en el público objetivo y en la intensidad con la cual Rusia promueve su agenda internacional cultural. Como se aclarase en capítulos anteriores, tras el fin de la Guerra Fría los objetivos de Rusia dejaron de ser globales y su zona de interés se redujo a países satélites de la URSS y su región, donde persisten al día una fuerte presencia demográfica rusa, que responde de manera receptiva a la agenda del Kremlin, aun cuando la soberanía nacional no es respetada (Saari, 2014). De esta manera, y en concordancia con los principios constructivistas que guían la investigación en curso, es posible entender que existe un cambio en la manera en que Rusia y la URSS se presentaban al mundo a través de su agenda cultural, aun cuando algunos componentes se repiten.

3.6.1 Danza: posicionando a Rusia al son del Bolshoi

Para aquellos ajenos a la escena artística de la danza, puede resultar sencillo adentrarse en posturas que tilden a esta disciplina de superficial o banal, sin embargo, a continuación se estudiará el rol e impacto de esta disciplina en la construcción de la identidad rusa moderna. Para ello, se acudirá a las palabras de Castro (2014, 36), quien en su trabajo doctoral sostuvo que “nos primeiros anos do século XX, a Rússia atravessou uma enorme efervescência social e política, prenúncio da revolução de 1917, que se reflectiu na vida artística e cultural, e que viria a dar origem a uma vanguarda que condicionaria a cultura do seu tempo. A agitação social de S. Petersburgo foi acompanhada por uma nova vaga estética que foi posteriormente apreciada a partir de Paris para o mundo, como expoente maior da arte de Terpsícore: os Ballets Russes”. De esta forma, la presente monografía entiende oportuno el análisis de este componente de la diplomacia pública y cultural de la Unión Soviética y Rusia, ya que su evolución ha estado ligada a la identidad y autopercepción de Rusia en el plano internacional.

Como producto del mundo bicéfalo que rigió durante la Guerra Fría, cualquier espacio de exposición se volvió de competencia; las artes dancísticas no fueron la excepción y rápidamente ambas campañas comenzaron a competir intensamente para demostrar al mundo

que el modelo que cada parte pregonaba era el más prolífico a la hora de llenar las tablas de los teatros de extraordinarios artistas, que oficiaron de embajadores culturales en largas giras. Durante estas llegaron a ocurrir deserciones hacia Occidente por parte de renombradas figuras de las danzas soviéticas. Y si bien estas largas y arduas campañas organizadas para pregonar y alardear exageradas virtudes mientras se esconden las miserias propias de cada modelo lograron colmar tapas de periódicos durante décadas, la realidad es que, al igual que la mayoría de las políticas propagandísticas, lograban impactar mayoritariamente en el público interno, reforzando sentimientos nacionalistas y marcando mayores distancias entre los bloques. Castro (2014, 240) comenta sobre esta situación, afirmando que:

“O certo é que o programa de ‘diplomacia cultural’, estreado em 1958 pelas duas superpotências saídas da Guerra Fria, ultrapassou os objetivos iniciais e constituiu um veículo de propaganda de grande e mútua influência política e artística que permitiu adicionar uma mais-valia não contemplada inicialmente: o sucesso das companhias americanas e soviéticas no estrangeiro trouxeram-lhes um maior reconhecimento no seu próprio país, ao mesmo tempo que lhes fez aumentar e fidelizar o seu público interno. Dentro do *pax-de-deux*⁵ da Guerra Fria, a U.R.S.S. teve ainda de suportar um fenómeno único: a deserção de alguns dos seus melhores bailarinos para o Ocidente. Aproveitando as digressões aos países capitalistas, alguns membros da elite do Ballet Kirov e do Bolshoi instalaram-se no Ocidente, tendo sido convidados a dirigir companhias, o que constituiu um prejuízo maior a nível de corpo de baile dentro da estrutura de ambas as companhias”

Con base en lo expuesto por Castro es posible entender la relevancia que este componente cultural tuvo durante la Guerra Fría. Sin embargo, y en concomitancia con la línea investigativa, es necesario indagar el rol del ballet en la Rusia moderna, más específicamente, en la agenda de diplomacia pública del país. De esta forma es posible remitir a lo expuesto por Christina Ezrabi (2012, 240) en su libro *Swans of the Kremlin: ballet and power in Soviet Russia* donde concluye que “despite initial turmoil after the collapse of the Soviet Union, the Kirov—which has reverted back to its prerevolutionary name, the Mariinsky—and the Bolshoi Ballet companies have successfully defended their place of honor among the best ballet companies in the world”. Por otra parte, la autora afirma que el ballet sigue floreciendo en Rusia, y goza de haberse liberado del sesgo político-ideológico que la experiencia soviética impulsó. De esta forma, y en concordancia con lo expuesto por la autora, es posible apreciar

⁵ Pax-de-deux: movimiento en las danzas clásicas donde un bailarín y bailarina bailan juntos.

un cambio en la aplicación de este recurso de diplomacia cultural por parte de la URSS y Rusia, ya que al día de hoy la danza juega un papel de embajador cultural de Rusia pero lo hace sin competir en un *pax-de-deux* con Occidente. Por otra parte, es importante remarcar que al día de hoy las compañías de ballet rusas no caen en discursos propagandísticos típicos de la era soviética, simplemente promueven su arte y acercan a Rusia a públicos externos.

3.6.2 Deporte: el dominio físico y el *hub* deportivo internacional

Como fuese descrito en capítulos anteriores, la dinámica que rigió las relaciones internacionales durante la Guerra Fría se basaba en un ámbito de objetivos totales para ambos bloques. Dicha situación abrió un abanico de planos de competencias, del cual el deporte no solo no quedó exento, sino que se transformó -en parte debido a la naturaleza de las competencias deportivas- en un escenario de rivalidad y confrontación directa, donde los bloques se esforzaban por demostrar su superioridad en el mundo del dominio físico. En el presente apartado se analizará la relación tanto de la URSS como de Rusia para con el deporte, en donde se destaca no solo el desempeño deportivo sino también las políticas estatales de preparación de deportistas, así como también el anhelo de Rusia por convertirse en un *hub* deportivo internacional que albergue eventos masivos que sirvan de vitrina ante la comunidad internacional.

3.6.2.1 Medallas, boicots y dopaje: los Juegos Olímpicos como arena política

El estudio de los Juegos Olímpicos como un escenario de política internacional ha sido objeto de estudio por parte de la academia durante décadas. Esta investigación no puede contemplar un análisis evolutivo e histórico del rol de este evento en las relaciones internacionales, empero, es de interés para la misma abordar tres elementos sobre los cuales muchas veces el evento deportivo se ha intercalado con las dinámicas políticas de las naciones, siendo estas las competencias en el medallero, los boicots a países organizadores (tomando Moscú 1980 como referencia) y el dopaje como recurso.

A la hora de analizar el éxito o fracaso de los países participantes en los JJ.OO., basta con acudir al medallero olímpico, donde la sumatoria de preseas obtenidas por las distintas naciones corona a una de éstas como la mayor vencedora de los juegos. Sin embargo, hasta el día de hoy es posible presenciar diferentes lecturas sobre qué componente tiene mayor relevancia a la hora de medir el desempeño de los países: la cantidad total de medallas o la cantidad de medallas de

oro. No resulta nada extraño ver que los medios oficiales de los países usen esta dualidad de lecturas para ganar un par de peldaños en el medallero y alimentar el sentimiento de orgullo nacionalista que las sociedades sienten al ver a un compatriota recibir una medalla mientras suena el himno nacional.

Durante los JJ.OO. de 1952 desarrollados en Helsinki, la URSS participó oficialmente por primera vez. Sus futuras apariciones en los Juegos estarían marcadas por su competencia directa con Estados Unidos, y el perfil con el cual la misma participaba es descrito por Nicholas E. Sarantakes (2010), quien sostiene que en aquel entonces el equipo soviético tuvo un contacto mínimo con los otros atletas, rechazando alojarse en la villa olímpica mientras que operadores políticos bloqueaban cualquier tipo de intentos de fraternización. En cuanto a la competencia en el medallero, la paridad se impuso entre ambas potencias, logrando la URSS 71 medallas (22 de oro, 30 de plata y 19 de bronce) mientras que su principal competidor, Estados Unidos, consiguió 76 medallas (40 de oro, 19 de plata y 17 de bronce) (Sarantakes 2010, 22). La ruta de acción quedaba entonces marcada: competir, vencer y mantener distancia con todos los otros agentes participantes. La fraternización, componente vital del sentimiento olímpico, no entraba dentro de los planes de un bloque cuyo objetivo era imponerse y dominar a cualquier costo.

En la actualidad, Rusia sigue imponiendo una política estatal con fuerte énfasis en el desarrollo de deportistas de élite. No obstante, es necesario destacar la existencia de cierto continuismo en la búsqueda del éxito en el medallero. Prueba de ello es el escándalo de dopaje estatal ocurrido en el año 2016 que derivase en la suspensión de toda la delegación de atletas rusos.

El país euroasiático, tras la implosión de la URSS, ha invertido tiempo y recursos para consolidarse como un *hub* deportivo internacional que fraterniza y recibe de brazos abiertos a la comunidad deportiva internacional, alineándose a prácticas de diplomacia pública que muestran a la Federación Rusa como un país integrador y buen anfitrión. La cúspide de esta práctica fue alcanzada en el año 2018, cuando Rusia hospedó la Copa del Mundo de la FIFA. Durante el evento deportivo más visto del mundo, Rusia logró acercarse a zonas por fuera de su esfera de influencia, y para ello realizó fuertes concesiones, no solo económicas (pues hospedar una Copa del Mundo cuesta muchísimo dinero), sino que algunas del tipo ideológico, como fuese tener que aceptar la instalación de *stands* de patrocinadores de occidente en la mismísima Plaza Roja de Moscú. Para 2018 Rusia ya contaba con la experiencia de haber organizado los JJ.OO. de invierno en Sochi en el año 2014, empero, la inversión y atención que requiere una Copa del Mundo supera ampliamente a lo acontecido en Sochi.

La mayor problemática que presenta la organización de este tipo de mega eventos es la sobredimensión de los eventuales beneficios y la subestimación de los costos implicados, generando una distribución desigual de los recursos que determina que las prioridades de los ciudadanos muchas veces pasan a un segundo plano, por detrás de las demandas de estos mega eventos (Müller 2015, 1114). Para entender la manera en la que Rusia, desde una perspectiva de *soft power*, aborda la realización de este tipo de eventos, es posible acudir a la tabla elaborada por Daniel Wolfe (2020) (Anexo 4) en la cual identifica las redes de interlocutores a nivel local e internacional tenidas en cuenta a la hora de elaborar las narrativas que legitimaron la decisión de hospedar la Copa del Mundo en el año 2018. Wolfe destaca la importancia de interpretar a esta representación como una foto de un proceso dinámico pues las narrativas dirigidas a los distintos actores se sobrelapan, coexistiendo e influenciando a varios grupos en momentos diferentes (Wolfe 2020, 6). Subsecuentemente, Wolfe presenta una segunda tabla (Anexo 5) que refleja la legitimación que Rusia preparó en base a cada grupo de interés. Para la presente investigación es importante destacar el discurso empleado enfocado al rol internacional de Rusia, el cual versa en torno a posicionar a Rusia como “a world power led by the people: Russia's contribution to the world's culture, arts and sciences is immense (...) It is a country of superlatives, unlike anywhere else on earth” (Russia 2018 World Cup Bid Committee 2010, 9).

A modo de complemento, es posible referir a lo expuesto por el comité que propusiera a Rusia como candidato a hospedar dicho evento en el año 2010. El mismo definía a Rusia como: “A diverse, yet inclusive society, both multi-cultural and united, Russia is a nation of progress and pride, a modern country with a vibrant future. Friendly and open, we possess a genuine spirit of hospitality, a peaceful embrace of multiculturalism, and a common and passionate love of sports” (Russia 2018 World Cup Bid Committee 2010, 11).

A modo de comparación, si se fuese a plantear un diagrama similar al de Wolfe pero teniendo como base a los JJ.OO. de Moscú de 1980, se apreciaría un discurso más confrontativo, homogeneizado y propagandístico, producto de la tensa relación entre los bloques. La confrontación política que rodeaba dichos JJ.OO. se consumó en un boicot promovido por los EE.UU. ante la invasión soviética en Afganistán. Sobre esta situación comenta Kanin en 1980, a meses de transcurrido el boicot, que el mismo representó el mayor uso de diplomacia del deporte en la historia de los Juegos modernos. Aun así, este no logró privar a Moscú de hospedar la fiesta deportiva internacional, mas la ausencia americana privó a los organizadores

de la legitimidad política que los JJ.OO. normalmente conllevan. No existía forma alguna en que el gobierno soviético pudiese esconder el enojo que la situación afgana despertaba en el sistema internacional. Esto no significó que los ciudadanos de la URSS comenzaron a cuestionar las políticas del gobierno, sino que les hizo saber que muchos países dudaban de las explicaciones que el gobierno soviético ofrecía (Kanin 1980, 23). En concordancia con la perspectiva de juego de suma cero y de reciprocidad existente en aquel entonces, la URSS procedió a boicotear los siguientes JJ.OO. organizados en la ciudad de Los Ángeles en 1984.

3.6.3 Medios oficiales: el caso de Russia Today (RT) como portavoz

Con el advenimiento de la hiperconectividad y los medios digitales de comunicación, los Estados han encontrado, a través de la diplomacia digital -como ya se mencionó-, un nuevo interlocutor que en casos como el de Rusia, juega un rol importante a la hora de legitimar mensajes provenientes de emisores que representan poca confianza o transparencia. En este caso particular se aborda lo sucedido con Russia Today (RT), medio oficial del gobierno ruso que diariamente toma un rol activo a través de los diversos canales digitales para difundir la postura de Rusia en la agenda internacional. Esta búsqueda ha determinado que Rusia invierta tiempo y dinero en desarrollar canales de RT en cinco idiomas⁶ (además del ruso) para poder dirigirse a un público mayor y comunicarle en su propio idioma los acontecimientos nacionales e internacionales con perspectivas rusas (RT, s/f).

Si bien es de público conocimiento que RT funciona al servicio del Kremlin, esta información por más de que sea pública no es sabida por la totalidad de los usuarios que diariamente encuentran *tweets* o *posts* de esta agencia aludiendo a temas de política internacional desde una aparente postura imparcial. En palabras de Julia Ioffe (2010), el objetivo de este componente de la diplomacia pública rusa es la búsqueda de contrarrestar la publicidad negativa y estereotipos de Rusia que los medios occidentales promueven para promover una percepción más amigable de la nación en cuestión.

El investigador Ilan Manor (2015) sostiene que incluso los ministerios rusos respaldan sus mensajes oficiales utilizando a RT como interlocutor, y esto se debe a que emitiendo los mensajes desde la agencia de medios nacional y dándole *retweet* desde las cuentas oficiales de

⁶ Inglés, alemán, árabe, español y francés.

los ministerios se logra atraer a lectores internacionales que pueden no estar al tanto de la relación existente entre la cúpula ejecutiva rusa y el medio de prensa.

3.7 Diplomacia pública rusa en tiempos de COVID-19: entre promesas y decepciones

La novel pandemia del coronavirus determinó cambios en las prioridades de las naciones y de todo el sistema internacional en su conjunto. Por primera vez en el siglo, la humanidad perseguía en conjunto una solución a un problema común de forma urgente. Mientras los números de víctimas aumentaban, las fronteras cerraban y las tensiones crecían, científicos de las grandes potencias buscaban la manera de poner un fin o al menos apaciguar los estragos del COVID-19. De esta manera, la pandemia, su combate y las distintas posturas que adoptaron las potencias frente a la dramática situación determinaron un nuevo capítulo en la diplomacia pública: la diplomacia de la pandemia.

En el plano interno, Rusia parecía haber logrado atravesar la pandemia sin grandes exabruptos, pero las olas tardías del 2021 determinaron que este país tuviera el costo humanitario y socioeconómico más alto dentro de los países europeos con más de 671.000 muertos y el índice de mortalidad más alto (Reuters, 2022). A esta situación cabe agregar que las estadísticas oficiales rusas han sido fuente de crítica y sospecha por parte de la comunidad sanitaria internacional, principalmente debido a la poca transparencia con la que Rusia comunica aquellos asuntos delicados que podrían poner en cuestionamientos las decisiones de las élites políticas. Aun atravesando una situación interna complicada, los hechos más resonantes provenientes de la Federación Rusa refieren a lo sucedido con su novel vacuna Sputnik V, la cual fuese la primera vacuna patentada contra el COVID-19 en el mundo. La solución inmunizadora fue desarrollada por parte del Instituto Gamelaya y fue presentada, sin tener los estudios de fase tres completos, a finales de 2020 (Stronski, 2021).

El nombre de la vacuna alude a otro hito en la historia de la nación rusa, el desarrollo del primer satélite espacial en orbitar la tierra llamado Sputnik, en un claro intento de recordar otras épocas cuando la entonces URSS era pionera en el campo científico internacional en la histórica carrera espacial entre Oriente y Occidente durante la Guerra Fría. Una vez desarrollada la vacuna, las distintas agencias sanitarias nacionales competentes procedieron a la evaluación de esta, determinando la aprobación o no de la misma y el subsecuente interés del país en adquirirla. El proceso de regularización de la Sputnik V dio lugar a fuertes cuestionamientos

internacionales debido a la decisión del Instituto Gamelaya de introducir la vacuna al mercado sin tener los estudios finales de fase tres. Vale la pena destacar que ante otras pandemias, la humanidad ha optado por obviar ciertos pasos en el proceso de testeo para lograr una contención más rápida, sin embargo en este caso la decisión no fue bien vista por importantes actores de la comunidad internacional y dio lugar a cuestionamientos. Esta situación determinó que al 25 de noviembre de 2021 la vacuna aún no esté aprobada en Canadá, China, la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Sudáfrica y Estados Unidos (Stronski, 2021).

Dado este “bloqueo” a la vacuna de producción rusa, los esfuerzos de la “diplomacia de vacunas” se dirigieron hacia regiones que no tenían la posibilidad de acceder a otras opciones. Países como Argentina, que vieron truncadas las negociaciones con otras empresas, lograron acordar con Rusia un plan de vacunación con la Sputnik V como eje. Es menester remarcar que mientras la Federación Rusa mantenía un flujo importante de vacunas hacia el exterior, Estados Unidos permaneció centrado en su situación interna. En palabras de D. Runde (2021), esta situación, que perduró unos nueve meses, permitió a los gobiernos de Rusia y China beneficiarse del nacionalismo de vacunas que Occidente pregonaba así como también de la falta de coordinación y acuerdos en materias de distribución de vacunas. China parecería haber capitalizado amplios beneficios geopolíticos a partir de su profunda agenda de donación y exportación de vacunas, mientras que Rusia fue víctima de errores en su cadena de producción y distribución que estancaron su primer impulso. Prueba de ello fueron los frecuentes desabastecimientos que se dieron, llegando estos a dificultar el cumplimiento de los esquemas de vacunación de millones de personas. Las consecuencias de esta situación fueron evidentes cuando muchas personas que accedieron a la primera dosis vieron interrumpido o demorado su plan de vacunación (contra indicaciones médicas) debido a que la intermitencia en la producción comprometió la aplicación de las segundas dosis en su plazo estipulado (Stronski, 2021).

De esta forma, es posible entender que la postura de China y Rusia durante la pandemia responde a que de existir un espacio vacío en el sistema internacional, estos países lo disputarán, a través de la diplomacia de vacunas como un componente nuevo de la diplomacia pública, a bien de demostrar que pueden contestar la hegemonía de potencias de Occidente en cualquier nuevo campo que se abra.

3.8 Observaciones finales

A lo largo de este capítulo se han desarrollado los principales cambios y directrices de la agenda de *soft power* moldeada por élites de Rusia y con una impronta que destaca por resistir los avances del discurso neoliberal de Occidente, imponiendo un modelo contra-hegemónico del uso del *soft power* (Le, 2016). A su vez, la presente investigación entiende pertinente destacar que la mencionada impronta es visible no solo en su acción sino también en su omisión, es decir, Rusia participa activamente en los temas que considera de agenda y al dejar otros de lado, toma postura mediante la indiferencia o negación para así manifestar que ciertos tópicos no merecen ni el tiempo ni el esfuerzo de la Federación. Dicha postura puede verse manifestada por ejemplo con la agenda climática, sobre la cual Rusia no ha destacado por su proactividad. Por otro lado, la situación de derechos de grupos LGBTQ+ en Rusia ha sido objeto de críticas por varios organismos internacionales. Absolutamente ningún tipo de acción se ha desprendido de dichas denuncias, sobre las cuales el mismo Putin muchas veces ha ironizado o ninguneado, llegando a sostener que sus leyes anti derechos LGBTQ+ no hacen daño a nadie (BBC News, 2014).

El objetivo ulterior de esta compleja, moderna y adaptada red de políticas de diplomacia pública es descrito claramente por Makarychev (2016), quien sostiene que el propósito estratégico de Rusia es afianzar la agenda post-soviética regional, que consta de deslegitimar a Occidente para convencer a los países vecinos de reconocer a Rusia en un rol “natural” del tutelaje sobre este territorio.

4. China

4.1 Propaganda china durante la Guerra Fría

En el caso de China, el desarrollo de su propaganda siguió un camino diferente al de Estados Unidos y la URSS en tanto en cuanto el principio rector de la propaganda de dichas potencias era, precisamente en su carácter como tales, mostrar la superioridad ideológica de su régimen respecto al adversario.

En el caso de China, puntualmente de la República Popular China, el contexto es diferente en tanto que es un Estado que nace en el año 1949, es decir, durante la Guerra Fría, y no era una de las potencias hegemónicas. Sin embargo, es menester tener en cuenta que el Estado nació como corolario de una revolución comunista, por lo que, en los términos maniqueístas de la posguerra, podría decirse que Estados Unidos “perdió” a China mientras que la Unión Soviética la “ganó”.

La propaganda China de los primeros años de la República Popular estuvo fuertemente influenciada por la propaganda soviética, aunque sus principios rectores respondían a las ideas de Mao Zedong respecto al periodismo y la propaganda (que eran, entre otros, la inseparabilidad del Partido y la propaganda, siempre tener en cuenta el contexto y sus cambios, evitar imponerse por la fuerza en el público objetivo y la diferenciación entre público vernáculo y extranjero) (Üngör, 2009).

Durante la década de los 50, los primeros instrumentos propagandísticos utilizados por la China comunista fueron (sumadas a los que quedaron de la época republicana, como *Radio Peking*) revistas publicadas en inglés por el *Xīnwén zōng shǔ*⁷: *People's China* en 1950, *China Pictorial* en el mismo año y *China Reconstructs*, en 1952. A finales de la década, en 1958, el régimen comenzó a publicar en inglés el *Peking Review*, con contenido exclusivamente político que tenía como público objetivo a intelectuales, diplomáticos y líderes izquierdistas (Üngör 2009, 61-64).

En la década subsiguiente, debido a las tensiones entre la Unión Soviética y China, esta última se distanció de la primera y logró un mayor grado de autonomía en lo que respecta a su política propagandística (v.g. con la expulsión de los expertos soviéticos que trabajaban en el aparato

⁷ Administración General de Noticias

de propaganda china). En este contexto, y teniendo en cuenta que la mayoría de los países occidentales en esa época reconocía al gobierno de la República de China, afincado en la isla de Formosa, como el gobierno legítimo de China, el gobierno de la República Popular decide poner su foco en los nuevos Estados independientes del África y Asia. En este contexto, se amplió el número de idiomas en el cual se publicaba y se emitía radiofónicamente (Üngör 2009, 65-66).

Los eventos políticos internos de China, principalmente la Gran Revolución Cultural Proletaria, provocaron que la propaganda hacia el exterior sufriera inestabilidad por los cambios en el control de los órganos de información. Asimismo, luego de la visita en 1972 del presidente Nixon a China y el establecimiento de relaciones diplomáticas (y la consecuente adopción de la *One China Policy*), esta pudo abrirse más y empezar a poner mayor foco en Occidente, siempre mediado por la pugna entre Estados Unidos y la URSS (Üngör 2009, 66-69).

En lo que respecta a los públicos objetivo de la propaganda China, es menester mencionar que el componente geográfico era altamente determinante y que la inclusión de más áreas, o el cambio de foco de unas a otras, dependía en gran parte del devenir histórico de acontecimientos internacionales.

Durante la década de 1950, el principal público de la propaganda extranjera para el flamante régimen comunista se encontraba en los países vecinos del Asia del este y sudeste. Tras la Conferencia de Bandung de 1955, los medios de propaganda exterior se dirigieron gradualmente a un público más amplio en el Tercer Mundo. A principios de la década de 1960, después de que la competencia ideológica con la Unión Soviética se convirtiera en una preocupación para los medios de propaganda exterior de China, los países del bloque oriental también se convirtieron en un objetivo. En la década de 1960, la necesidad de ponerse a la altura de la producción propagandística soviética dio un gran impulso al número de lenguas extranjeras utilizadas en las emisiones y publicaciones chinas. A lo largo de este periodo, China compitió con ambas superpotencias hegemónicas para ganar influencia en Asia, África y América Latina, regiones consideradas como el caldo de cultivo de la lucha revolucionaria mundial (Üngör 2009, 267).

La región más importante del mundo a la que la nueva China dirigía sus publicaciones y transmisiones era su propio sub-continente, y esto se explicaba principalmente por la proximidad geográfica y cultural. Su objetivo primordial era proyectar una imagen de vecino pacífico y amigable (Üngör 2009, 278-279).

El continente africano también revistió gran importancia para los órganos propagandísticos chinos, tanto en las colonias europeas como en los nuevos Estados independientes y los que estaban en medio de guerras independentistas anticoloniales. China no solo veía al África como caldo de cultivo de movimientos revolucionarios, sino que ponía énfasis en la solidaridad entre pueblos “no blancos”. Algunos países clave en la relación de influencia entre China y África fueron Tanzania en el oriente y Ghana, Guinea y Mali en el occidente (Üngör 2009, 284).

El público latinoamericano, en contraste, era bastante irrelevante para China. La agencia *Xinhua* tenía oficinas en La Habana, Santiago y Ciudad de México que sirvieron como puntos de distribución de publicaciones y boletines de noticias chinos en lengua castellana (los cuales no solo se limitaban a esos países, sino que también se encontraban en Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Uruguay). Asimismo, en el año 1957 comenzaron las transmisiones de radio en español, las cuales no gozaron de una audiencia significativa (Üngör 2009, 295).

Varios factores contribuyeron a la relativa debilidad de China en esta región. Aunque el público latinoamericano simpatizaba con los ideales socialistas y antiimperialistas, China no pudo romper la influencia soviética en la región. Debido a la distancia geográfica y cultural entre América Latina y Asia Oriental, la revolución china era un modelo desconocido a seguir. Cuando los revolucionarios latinoamericanos buscaron inspiración, el ejemplo cubano les proporcionó un modelo cercano (Üngör 2009, 295-296).

4.2 Cambio de paradigma: de la propaganda al *soft power* con características chinas

Varios académicos chinos (v.g. Tang, 2013; Wang, 2010) distinguen tres fases temporales en la comunicación internacional de la República Popular China:

1. La primera fase va desde la fundación de la República Popular, 1949, hasta el último año antes de comienzo de la Revolución Cultural, 1965. En ella, la radiodifusión, la prensa y la publicación de libros en lenguas extranjeras de China comenzaron a tomar forma (Sun 2015, 403).
2. La segunda fase corresponde a los años en los que tuvo lugar la Revolución Cultural: de 1966 a 1976., la mayoría de las iniciativas de alcance internacional se detuvieron. Se describe a esta fase como una plagada de ideologías de extrema izquierda y del uso de técnicas de propaganda hiperbólica. Esta fase se caracterizó, por un lado, por una

excesiva atención a las noticias positivas y, por otro, por una constante falta de diferenciación entre el público vernáculo y el público foráneo (Sun 2015, 403-404).

3. La tercera fase puede considerarse a la iniciada entre 1977 y 1978 donde se conjugan la muerte de Mao Zedong, el fin de la Revolución Cultural y el comienzo de la reforma económica de apertura de Deng Xiaoping, vigente hasta la actualidad. Fue durante los comienzos de esa fase que China, ansiosa por integrarse en el mundo, comenzó a desarrollar seriamente su capacidad de comunicación externa (Sun 2015, 404). Asimismo, en esta etapa puede enmarcarse el cambio de paradigma de la propaganda al *soft power* y la diplomacia pública.

Cuando comenzó la reforma y apertura económica de China, en 1978, el objetivo era introducir tecnología y capitales extranjeros, principalmente occidentales, en el país. La necesidad de atraer a los mismos desencadenó en una revisión del enfoque de la propaganda internacional por parte de China, la cual debía abandonar la retórica polémica y de agitación para centrarse y enfatizar, en cambio, en el desarrollo pacífico y presentar al país como un destino favorable para la inversión (Zhang 2008, 308).

Durante este primer período, “China’s international communication primarily featured messages that disseminated selected factual information, mixed with old-fashioned propaganda” (Zhang 2008, 308).

En 1978, Hu Yaobang era el director del Departamento de Propaganda del Comité Central del Partido Comunista de China y criticó a la comunicación internacional china como sobrecontrolada, rígida, unilateral, aburrida y seca (Zheng 2001 citado en Zhang 2008, 308). Por ello, llevó adelante reformas en lo concerniente a la comunicación internacional de China: en 1981 se comenzó a publicar el periódico en inglés *China Daily* y en 1983 comenzó a ejecutarse un sistema de portavoces gubernamentales, aunque este raramente funcionaba (Zhang 2008, 308).

En la década de 1980, tanto bajo el inicial liderazgo de Hu Yaobang como el posterior de Zhao Ziyang (ambos considerados líderes pro liberales, moderados y de mente abierta), la comunicación internacional de China contó con la difusión de información pública, aunque permaneció estrictamente controlada. Sin embargo, los incidentes acaecidos en 1989 tras varias protestas civiles (siendo el mayor exponente las protestas en la Plaza de Tian’anmen)

arruinaron la imagen internacional de China y, como corolario, su reputación alcanzó sus puntos más bajos (Zhang 2008, 308).

Al año siguiente, el politburó del Partido Comunista de China sintió la imperiosa necesidad de mejorar la imagen internacional del país y llevó a cabo una importante reunión con el objetivo de mejorar la comunicación internacional. En dicha reunión se tomaron tres decisiones fundamentales: en primer lugar, la creación de una oficina a cargo de la comunicación internacional y el llamamiento a todos los líderes a prestarle especial atención a la misma; en segundo lugar, se dio cuenta de la necesidad de un abordaje distinto al público extranjero en comparación al tratamiento que se le daba al público doméstico; y, por último, el cambio de nombre de “Departamento de Propaganda del Comité Central del Partido Comunista de China” a “Departamento de Publicidad del Comité Central del Partido Comunista de China”⁸ (Zhang 2008, 308).

Es en este contexto que, en enero de 1991, se funda la Oficina de Información del Consejo de Estado (OICE), la cual continúa sus labores hasta el día de hoy. En la página *web* del organismo consta que

“The major function of the SCIO is to propel domestic media further along the path of introducing China to the international community, including China's domestic and foreign policies, the development of the Chinese economy and society, as well as China's history, technology, education and culture. The SCIO also holds press conferences regarding major national policies, and provides books, magazines, films, television programs and other means of communication to introduce China to the world. The SCIO also helps foreign journalists to cover China, as well as carries out exchanges with governments and media outlets from across the globe” (SCIO, s/f).

Asimismo, se remarca que “The mission of the SCIO is to promote the communication, understanding and trust between China and countries across the world” (SCIO, s/f).

Zhang, J. (2008, 308-9) alega que “the SCI office represented a good illustration of the fact that China’s international communication was moving toward a public information model.

⁸ Vale remarcar que el nombre en chino de dicho organismo es “中国共产党中央委员会宣传部” (Zhōngguó Gòngchǎndǎng Zhōngyāng Wēiyuánhui Xuānchuánbù), y “宣传” significa tanto “propaganda” como “publicidad” dependiendo del contexto. Es por esta razón que, ante la creciente connotación negativa del término “propaganda”, el departamento decidió cambiar su nombre oficial en inglés de “Propaganda Department of the Communist Party of China” a “Publicity Department of the Communist Party of China” (Edney 2014, 23).

Before this, the Chinese government did not have an office to handle international media relations. All communication affairs were managed by the CPC Department of Propaganda”.

A partir de entonces, la naturaleza de los mensajes que China enviaba al mundo sufrió un cambio. Los tonos polémicos y de agitación fueron abandonados, excepto en la defensa ante críticas al gobierno. Las estrategias comunicativas se basaron principalmente en la información así como la autopromoción y reconocimiento, con la intención de informar sobre el progreso de China y persuadir al público occidental de invertir en el país. Asimismo, tenía una postura más conciliadora al eliminar las nociones de “héroe” y “villano” derivado de la filosofía marxista de lucha de clases (Zhang 2008, 309).

4.2.1 Definición de *soft power* en China

Independientemente del comportamiento oficial del gobierno respecto a este tema, en la academia china, al igual que en Occidente, el concepto comenzó a ser estudiado a principios de la década de 1990, tras el final de la Guerra Fría. Concretamente, el concepto fue introducido a China por el académico y teórico comunista Wang Huning, de la Universidad de Fudan, en el año 1993 mediante la publicación del artículo titulado *作为国家实力的文化：软权力*. Para Wang, el *soft power* se definía como “文化代表一个国家的实力”¹⁰ (Wang 1993, 91).

De acuerdo con Zhang Guozuo (2017, 23), desde su introducción en 1993 hasta el XVII Congreso Nacional del Partido Comunista de China, los estudios sobre el *soft power* en China no fueron organizados y muy pocos artículos fueron publicados, situación que sufrió un cambio radical cuando, tras el Congreso, el término fue incluido por primera vez en un documento oficial.

No obstante, es menester mencionar que el concepto de *soft power* que se utiliza en China tiene determinadas diferencias puntuales con el concepto elaborado por Joseph Nye, si bien se comparte lo esencial de la definición.

Como ya se mencionó, Nye (2011, 84) plantea que el *soft power* de un país se basa en tres recursos: su cultura (en los lugares en los que resulta atractiva para los demás), sus valores políticos (cuando los cumple en su territorio y en el extranjero) y su política exterior (cuando

⁹ En español: “La cultura como fuerza nacional: el poder blando”.

¹⁰ “La cultura que representa el poder de un país”.

los demás la consideran legítima y con autoridad moral). Para los académicos chinos, empero, la cultura es la quintaesencia del *soft power*. G. Zhang (2011, citado en Kong 2015, 70) alega que la cultura es tanto el marco que sustenta el *soft power* como el alma que le da vida. En consecuencia, el *soft power* sería miope si carece de aliento cultural, superficial si carece de profundidad cultural y estrecho si carece de inclusividad cultural.

Asimismo, esta disquisición se da por lo que desde ambos lados se entiende por “cultura”. Para Nye, la cultura se refiere primordialmente a la cultura popular (el cine, la música, la moda, etc.) mientras que en China, el término “cultura” es más amplio y, como ya lo decía Wang Huning en 1993, en términos generales, abarca cuestiones como los sistemas políticos, la moral y la cultura nacional, el sistema económico, el desarrollo y el legado histórico, la ciencia y la tecnología y la ideología (Kong 2015, 71). Como corolario, la terminología “poder blando cultural” ha reemplazado a “poder blando” en el gigante asiático (Kong, 2015).

Por lo expuesto anteriormente, algunos académicos han acuñado el término “*soft power* con características chinas”, en clara analogía al particular sistema de “socialismo con características chinas”, para referirse a la conceptualización y puesta en marcha del *soft power* en la República Popular China (véase, por ejemplo, Glaser & Murphy, 2009).

4.3 Incorporación del *soft power* y la diplomacia pública en la agenda de política exterior china

El comienzo de la diplomacia pública moderna en China puede datarse en 1998, año en el que Zhao Qizheng comenzó su gestión como director de la OICE y comenzó su trabajo de información y publicidad. Concretamente, “increased the frequency of press conferences; he urged Chinese officials to be more accommodating towards journalists; he reinstated the use of English at press conferences; and he introduced the risky Western-style approach of speaking off the record in Beijing” (d’Hooghe 2008, 41).

El sucesor de Zhao, Cai Wu, quien asumiera la dirección en 2005, continuó el camino trazado por su predecesor y ahondó el mismo “expanded the spokespersons and news release system to include many Party and government organizations, both at central and local levels. He has also increased the number of press conferences and travels all over the world to establish international media cooperation projects” (d’Hooghe 2008, 41).

Si bien la necesidad de cerrar la brecha entre la imagen interna y la imagen externa de China comenzaba a evidenciarse en la década de los 90, la misma “was heightened in 2008, following both China’s success in hosting the Beijing Olympics and its failure to convince the Western world of its territorial claim to Tibet and its handling of the human rights issues related to it” (Sun 2015, 400).

El 15 de octubre del 2007, frente al XVII Congreso Nacional del Partido Comunista de China, el entonces presidente Hu Jintao habló por primera vez sobre la importancia de la cultura en la vida de la nación. Puntualmente, declaró que “in the present era, culture has become a more and more important source of national cohesion and creativity and a factor of growing significance in the competition in overall national strength. (...) We must keep to the orientation of advanced socialist culture, bring about a new upsurge in socialist cultural development, stimulate the cultural creativity of the whole nation, and enhance culture as part of the soft power of our country” (Hu, 2007).

Con tal alocución, la primera de esta naturaleza, se evidencia que la teoría de *soft power* de Nye es incluida en la estrategia gubernamental de China en la administración de Hu Jintao (Riva, 2016). Asimismo, fue a partir de ese momento que en la jerga política de China se incluyeron los términos “poder blando” así como “poder blando cultural” (Becard & Menechelli Filho, 2019).

El sucesor de Hu, el actual presidente Xi Jinping, siguió la misma línea a este respecto. En su intervención en el 12° Estudio Colectivo del Buró Político del XVIII Comité Central¹¹ marcó cuáles eran los puntos claves que han regido sus políticas en términos de *soft power*:

“El incremento de la fuerza blanda de la cultura nacional es importante para la realización de las metas de lucha de los dos centenarios y del sueño chino de la gran revitalización de la nación china. (...) Para incrementar la fuerza blanda de la cultura nacional, hay que darle cimientos sólidos (...), debemos esforzarnos por mostrar el carisma singular de esta cultura. (...) Debemos difundir la cultura china de la manera que apetezca a la gente y de forma ampliamente participativa. (...) Debemos convencer a la gente a través del razonamiento, medios culturales y la moralidad, elevar el nivel de intercambio cultural con el exterior, perfeccionar el mecanismo de este incremento e innovar su modalidad, y aprovechar de manera integral los diversos medios, tales como los medios de comunicación masiva, la difusión en grupo y la comunicación interpersonal, para así presentar el encanto de la cultura

¹¹ Llevado adelante el 30 de diciembre de 2013, año en el que asumió la presidencia.

china. (...) Debemos prestar importancia a la recreación de la imagen nacional de nuestro país, poniendo énfasis en presentar su imagen de país grande civilizado con profundos sedimentos históricos, unidad de los distintos grupos étnicos y diversidad y armonía culturales” (Xi 2014, 201-203).

4.3.1 Objetivos del *soft power* chino

En lo que refiere a los objetivos de China, Rumi Aoyama (2007, 10-11) plantea que la diplomacia pública china post Guerra Fría tiene cinco objetivos principales:

- a. Dar a conocer las afirmaciones de China al mundo exterior.
- b. Formar una imagen deseable del país.
- c. Refutar informes extranjeros que distorsionan la realidad China.
- d. Mejorar el entorno internacional que rodea a China,
- e. Ejercer influencia en las decisiones políticas de países extranjeros

Ingrid d’Hooghe (2008, 43-44) agrega cuatro objetivos a la diplomacia pública China, siendo estos:

- a. Ser visto como un país que se esfuerza por construir una sociedad armoniosa y que trabaja arduamente para brindarle un futuro mejor a su gente.
- b. Ser visto como un socio económico estable, confiable y responsable, un poder económico en ascenso al que no hay que temer.
- c. Ser visto como un miembro confiable y responsable de la comunidad política internacional, capaz y dispuesto a contribuir activamente a la paz mundial.
- d. Ser reconocida y respetada como una cultura antigua pero viva y vibrante.

4.3.2 Desarrollo de la estrategia de *soft power* en China

La literatura académica, tanto en chino como en inglés, ha identificado una significativa discrepancia entre cómo se ve China a sí misma y cómo la ve el mundo (Sun 2015, 400). Existen tres divergencias clave que se han identificado (J. Wang, 2011): en primer lugar se encuentra la divergencia entre la imagen que el mundo tiene de China y la que China tiene de

sí misma. En segundo lugar, la divergencia de percepción entre “China as a polity”, mayoritariamente crítica, y China como una cultura y sociedad, percepción en gran medida admirativa. Por último, la diferencia entre cómo el público chino ve a los Estados Unidos (favorablemente en su mayoría) y cómo el público estadounidense percibe a China (predominantemente de forma negativa)¹².

En consecuencia, afrontar esta brecha entre la imagen que tiene China de sí misma y cómo es percibida en el extranjero se convirtió en la principal *raison d'être* de la diplomacia pública china. Para ello, el gobierno chino se ha valido de diferentes instrumentos como medios de comunicación, la industria cinematográfica y la educación idiomática y cultural en el extranjero.

Institucionalmente, la diplomacia pública de China está dividida en tres organismos: la Oficina de Diplomacia Pública del Departamento de Información del Ministerio de Asuntos Exteriores¹³, la Oficina de Información del Consejo de Estado (OICE) y el Departamento de Publicidad del Comité Central del Partido Comunista de China (d'Hooghe, 2008).

4.4 Contenidos de la diplomacia pública china

4.4.1 Medios de comunicación

Los medios de comunicación fueron uno de los principales componentes de la salida de China al mundo y, particularmente en el año posterior a los Juegos Olímpicos de Beijing, inmensas sumas de dinero fueron destinadas a la expansión internacional de los medios. Los mismos tienen el objetivo de “win greater market share, make money, and improve China’s image around the world (all at the same time)” (Shambaugh 2013, 181).

En 2009, el gobierno chino destinó un aproximado de 6 mil millones de dólares americanos (Hu & Ji, 2012) a los cuatro principales medios de comunicación del país: la Agencia de

¹² En la actualidad, este punto puede ser rebatido ya que, debido a la escalada de la guerra comercial entre ambas potencias (impulsada fuertemente por la administración de Trump) y en el marco de la pandemia de COVID-19, de acuerdo con el último informe del *U.S.-China Perception Monitor*, tanto en la percepción del público estadounidense sobre China como en la percepción del público chino sobre Estados Unidos, las opiniones desfavorables han aumentado.

¹³ Haciéndolo constar de esta manera en su sitio *web* oficial dentro de las funciones principales: “orientar el trabajo de información de las misiones diplomáticas acreditadas en el exterior; tratar asuntos relacionados con agencias de noticias extranjeras acreditadas en China y corresponsales extranjeros; organizar el despliegue de diplomacia pública; recoger y analizar informaciones importantes, etc.”.

Noticias Xinhua, Televisión Central de China (conocida por sus siglas en inglés CCTV), Radio Internacional de China (CRI por sus siglas en inglés), *China Daily* y *Global Times* (Shambaugh, 2013).

4.4.1.1 Agencia de Noticias Xinhua

Xinhua (新华) se traduce literalmente como “Nueva China”. Su historia comienza en 1931 bajo el nombre de *Hongse Zhonghua Tongxunshe* (紅色中華通訊社), Agencia de Noticias de la China Roja, en Ruijin, una de las zonas controladas por el Partido Comunista. Es decir, desde sus inicios, la agencia de noticias está ligada a los comunistas.

Desde sus albores, Xinhua tuvo un rol doble: reportar noticias y diseminar propaganda partidaria y estatal, tanto a nivel nacional como internacional (Shambaugh 2013, 182). Tan pronto como en 1944, antes del establecimiento de la República Popular China, comenzó a emitir en inglés para el público extranjero (Xia, 2019).

Actualmente, de acuerdo con datos del Foro Económico Mundial, Xinhua tiene más de 180 burós en el extranjero, 3.000 corresponsales en todo el mundo (Yang, 2015) y salida en diez idiomas: chino, inglés, francés, ruso, alemán, español, árabe, coreano, japonés y portugués (Xinhua, 2021). Asimismo, cuenta con un canal de noticias *online* en inglés, con transmisión las 24 horas del día, llamado China Network Corporation — CNC World. En palabras del entonces presidente de Xinhua, Li Congjun, en la ceremonia de lanzamiento del canal: CNC ofrecerá una fuente alternativa de información a un público global (Dean, 2010).

David Shambaugh (2013, 183-184) identifica tres motivos principales por los que Xinhua decidió seguir un modelo de expansión global:

1. En primer lugar, motivos económicos. Si tiene mayor presencia en el mundo, más posibilidades de maximizar sus ganancias tiene. Asimismo, Xinhua ve una oportunidad de competir a la par con los principales cables de noticias occidentales, v.g. Bloomberg, Reuters, AP, UPI, AFP, etc., y convertirse en una agencia de noticias global. “The idea is to file mainly descriptive news reports, unfiltered with Chinese perspective, and to develop a client list based on marketing a cheaper product than the big Western wire

services” (Shambaugh 2013, 183). En la actualidad, Xinhua cuenta con más de 8.000 suscriptores institucionales (Tianshannet, 2021).

2. El segundo motivo está relacionado con lanzar una serie de *China features* para contar de mejor manera la narrativa china al mundo. Serían historias escritas por chinos desde China, pero para un público que se encuentra en el exterior, lo que evidencia claramente el papel importante de Xinhua en el empuje del *soft power* chino. Esto fue ratificado por Zhou Xisheng, vicepresidente y subdirector ejecutivo de dicho medio cuando afirmó que “Xinhua’s expansion into overseas markets is closely related to China’s expansion of its soft power abroad—we cannot just rely on economic power alone!” (citado en Shambaugh 2013, 184). Asimismo, agregó que la estrategia de Xinhua se basa en “First, we explain world affairs to Chinese; second, we explain to the world what goes on in China—to report the ‘real China’ to the world” (citado en Shambaugh 2013, 184).
3. En tercer lugar, Xinhua espera convertirse en un conglomerado multimedia moderno y jugar en la primera liga con competidores como Viacom, Time Warner, NewsCorp, etc., y así competir con señales como BBC, CNN, DW, entre otros.

4.4.1.2 Radio Internacional de China

La Radio Internacional de China comenzó sus emisiones el 3 de diciembre del año 1941 bajo el nombre Radio Peking. En la actualidad cuenta con 70 estaciones de radio afiliadas en el extranjero, 6 burós regionales y 32 burós corresponsales, y transmite más de 2.700 horas diarias de programación en 52 idiomas¹⁴ (China Plus, 2017).

Es menester mencionar que CRI es la rama radiofónica del *China Media Group*, la compañía mediática estatal creada en el año 2018 luego del Decimotercer Congreso de la Asamblea Nacional Popular de China, la cual se encuentra bajo el control del Departamento de Publicidad del PCCh (NetEase News, 2018).

En lo que respecta al contenido transmitido por esta radio, la programación incluye boletines informativos regulares y análisis profundo de noticias, además de una multiplicidad de

¹⁴ Albanés, alemán, árabe, armenio, bengalí, bielorruso, birmano, búlgaro, camboyano, cantonés, checo, cingalés, coreano, croata, español, esperanto, estonio, farsi, filipino, francés, griego, hausa, hebreo, hindi, holandés, húngaro, indonesio, inglés, italiano, japonés, kazajo, laosiano, malayo, mandarín, mongol, nepalí, pastún, polaco, portugués, rumano, ruso, serbio, suajili, sueco, tailandés, tamil, tibetano, turco, ucraniano, urdú, uigur y vietnamita.

programas de entretenimiento y variedades. El subdirector general de CRI argüía en 2013 que “since the 1990s we have been trying to figure out how to transform ourselves from a propaganda machine to being a broadcasting organization” (citado en Shambaugh 2013, 186), a la vez que la radio “tries to transmit Chinese values such as collectivism, harmony, benevolent rule, even democracy. We want to project a comprehensive image of China abroad—not just about our economic growth. To only do that is distorting” (citado en Shambaugh 2013, 186).

4.4.1.3 Televisión Central de China

La CCTV comenzó a emitir en 1958 (con el nombre Televisora Beijing) bajo la égida del propio Mao Zedong, quien en 1954 había planteado la necesidad de que el Estado chino tuviera su propia señal de televisión a nivel nacional. Fue en el año 1978 cuando la televisora fue rebautizada como Televisión Central de China, nombre con el cual se mantiene hasta la actualidad (Zhu, 2014).

La cadena televisiva había comenzado a manejar la idea de realizar emisiones en inglés en los primeros años de la reforma económica, pero no fue sino en 1986 cuando boletines informativos en inglés comenzaron a transmitirse. Empero, la transmisión era únicamente local y comenzó a emitirse fuera de fronteras en 1991 (Zhu, 2014).

Fue recién en el año 2000 en que la CCTV lanzó su primer canal de 24 horas de transmisión en inglés, la *CCTV International*.

Al igual que en los casos anteriores, la salida al mundo de la CCTV trajo aparejado un intento de cambiar el contenido tradicional de comunicarse con el público, intentando eliminar los tintes propagandísticos en aras de generar menos rechazo y expandir su presencia global. Además de programas de noticias, se incluyen programas de actualidad y de variedades (Shambaugh 2013, 184).

En su afán globalizador, CCTV estableció una división en Nairobi, Kenia, naciendo así CCTV África el 11 de enero de 2012. El objetivo era “to provide to the world daily programming of Africa from Africa” (Shambaugh 2013, 184).

Un mes después, la división CCTV América fue fundada, con sede en Washington D.C. y burós en Norte y Sudamérica (Shambaugh 2013, 184). Más tarde, en 2019, llegó el turno de la división Europa, con sede en Londres y corresponsales en varios países del Viejo Continente (Nilsson, 2019).

El 31 de diciembre de 2016, hubo una división entre el contenido en chino para el público doméstico y el contenido en idiomas extranjeros dirigido al público foráneo. Fue así como nació *China Global Television Network* (CGTN), aglomerando todas las transmisiones emitidas en inglés, español, árabe, francés y ruso. Las divisiones africana y americana continuaron funcionando como tales, con el mero cambio de nombre de CCTV a CGTN. Cuando se estableció la división europea, ya lo hizo bajo el nombre de CGTN.

CGTN señala, en su página *web*, que es una organización mediática internacional que apunta a “to provide global audiences with accurate and timely news coverage as well as rich audiovisual services, promoting communication and understanding between China and the world, and enhancing cultural exchanges and mutual trust between China and other countries” (CGTN, s/f).

En el mismo sitio *web* consta que los canales de televisión de CGTN están disponibles en más de 160 países. Asimismo, cuenta con canales digitales en redes sociales como YouTube, Facebook, Twitter, Weibo, etc., además del propio sitio *web*, en los que acumula más de 150 millones de seguidores a nivel planetario (CGTN, s/f).

CGTN, al igual que CRI, forma parte del *China Media Group*, por lo que responde directamente al Comité Central del Partido Comunista (NetEase News, 2018).

4.4.1.4 China Daily

Como fue mencionado anteriormente, en el año 1981, el gobierno chino decide lanzar un periódico en inglés. En sus inicios era un diario de tirada nacional, cuyo público objetivo eran principalmente diplomáticos y extranjeros viviendo en China. En el año 1983 comienza su distribución en los Estados Unidos, y desde entonces fue calificado como un agente externo por el gobierno del país norteamericano (Hartig, 2018). En 1995 apareció la versión cibernética y al año siguiente la edición hongkonesa.

China Daily es propiedad del Partido Comunista de China. Sin embargo, en el 2010, emprendió un importante “relanzamiento” en el cual se remarcaba su carácter internacional para atraer al público extranjero. Su contenido comenzó a ser más informativo y accesible, más independiente de la política interna china, pero nunca totalmente desligado (Shambaugh 2013, 187).

Luego de este relanzamiento, el periódico introdujo una edición africana en 2012, publicada nuevamente desde Nairobi, tanto para los chinos que viven en África como para aumentar el conocimiento sobre China de las poblaciones del continente (Smith, 2012).

De acuerdo con Qu Yingpu, redactor jefe adjunto del diario, este tiene cinco objetivos prioritarios a la hora de informar: “what is happening in China; why is it happening; what are the future trends; what is the impact on the outside world; and how Chinese people perceive the outside world”. Asimismo, Qu remarca que la principal misión del *China Daily* es “to improve foreign understanding of China. (...) There are many misconceptions about China abroad—foreigners think China is all like Shanghai and Tibet. There are, in fact, many faces to China (sic)” (citado en Shambaugh 2013, 187).

En la actualidad, *China Daily* cuenta con una circulación diaria de 300.000 ejemplares distribuidos desde 33 centros a nivel mundial, llegando a un total de 63 países. Tiene cuatro burós en Hong Kong, Londres, Nueva York y Nairobi, amén de los 35 burós provinciales y municipales en el territorio chino (China Daily, s/f).

Es dable destacar que, desde su inicio en 1995, la presencia digital de este diario ha sobrepasado ampliamente su distribución física. Los últimos datos disponibles, de diciembre de 2020, muestran que su aplicación móvil había sido descargada más de 35 millones de veces (siendo la única *app* de noticias en habla inglesa en sobrepasar las 10 millones de descargas), 4,35 millones de seguidores en Twitter y 100 millones de seguidores en Facebook (China Daily, s/f).

4.4.1.5 Global Times

El *Global Times* es un tabloide perteneciente al Diario del Pueblo, periódico oficial del Partido Comunista de China. Fue establecido en el año 1993 como un semanario en chino y permaneció de esta manera hasta el 2006, año en el cual cambió su frecuencia a diaria. En el 2009 se lanzó su versión en inglés (Huang 2016, 143).

El *Global Times* se caracteriza por ser una publicación fuertemente nacionalista y sensacionalista. No obstante, la versión en inglés se presentó como más moderada en tanto en cuanto está destinada principalmente a público extranjero, aunque la línea editorial sigue siendo la misma, marcada por el PCCh (Shambaugh 2013, 187).

Según su propia descripción en su sitio *web*, desde su lanzamiento en inglés en 2009, “the Global Times tentatively broke away from the journalistic tradition seen as normal in the Chinese media landscape, which avoids touching upon conflict and confrontation” (Global Times, 2021). Asimismo, asegura que “It, however, distances itself from the other extreme, namely, designed provocation that is common in Western media’s China reportage” y que, a la luz de las circunstancias actuales, el diario “takes great pains to present facts and views that could help the readers better understand China” (Global Times, 2021).

Este medio tiene una fuerte presencia en Internet, contando con 65,4 millones de seguidores en Facebook y 1,8 millones de seguidores en Twitter (Global Times, 2021).

4.4.2 Cine

El gobierno chino es consciente de que, para expandir su *soft power* a través del cine, debe competir con un jugador muy fuerte como lo es y ha venido siendo Hollywood durante muchas décadas; y aunque competir contra Hollywood es de por sí una tarea difícil, el gobierno chino toma medidas que van en contra de una mayor expansión del cine chino a nivel internacional (Zhou, 2015).

A pesar del creciente aumento en el número de producciones cinematográficas chinas, muy pocas de ellas han obtenido éxito en el extranjero. A modo de referencia, en el año 2010 se produjeron un total de 526 películas (Sina, 2011), mientras que en el año 2019 dicho guarismo alcanzó las 1.037 (Liu, 2019), por lo que se registró un aumento del 97% en un período de diez años.

Un punto de inflexión en lo que respecta a la industria cinematográfica china fue el año 2001, cuando el país ingresa a la Organización Mundial de Comercio, y a partir de ahí, la industria ha estado sujeta a fuerzas globalizadoras mayores que en el pasado en tanto en cuanto hubo una mayor apertura de los mercados (Zhou 2015, 6).

En el año 2002, comenzó a regir una nueva regulación de la industria del cine, por decreto N° 342 del 12 de diciembre de 2001 aprobado por el Consejo de Estado, mediante la cual se fomenta la inversión privada y extranjera en la producción, distribución y exhibición en sus artículos 17 y 41 (Consejo de Estado de la República Popular China, 2002).

Asimismo, al año siguiente, la Administración Estatal de Radio, Cine y Televisión (SARFT, por sus siglas en inglés) emitió tres regulaciones más a este respecto: Regulaciones sobre

películas de producción conjunta chino-extranjeras; Regulaciones temporales sobre el acceso al mercado de la producción, distribución y exhibición de películas; y Normas temporales sobre el establecimiento de cines de *joint venture* en China (Zhou 2015, 6). En definitiva, tanto estas regulaciones como la anteriormente mencionada fueron las grandes propulsoras de la comercialización y privatización de la industria cinematográfica.

Las medidas efectivamente funcionaron como impulso a la industria. Sin embargo, “just as the country’s economic reforms did not necessarily lead to abandonment of socialist ideology, the changes to the film sector indicated did not serve to liberate it from the CPC’s ideological control” (Zhou 2015, 6). Por este motivo, la censura es empleada por el gobierno chino a la hora de decidir qué películas pueden ser exhibidas y cuáles no. Esta censura tiene una doble implicancia, tanto para el cine vernáculo como para el importado.

4.4.2.1 Censura al cine nacional

En el caso de las producciones fílmicas chinas, éstas se encuentran sujetas a una censura por doble vía. Por un lado, la examinación por parte de la Administración Estatal de Radio, Cine y Televisión; y por el otro, el análisis de la Administración General de Prensa y Publicaciones. Se necesita la aprobación de ambos organismos para que la película sea emitida en los cines; empero, con la sola aprobación de la AGPP, la película puede ser vendida en formato DVD o circular digitalmente en Internet (Zhu & Nakajima 2010, 26).

Varios son los autores (Pickowicz, 2006; Shambaugh, 2013; Xu, 2007; Zhou, 2015) los que señalan a esta censura como un obstáculo a la creatividad y al eventual éxito internacional de producciones chinas. En palabras de Zhou Yuxing (2015, 12), “While this dual-track and complex censorship mechanism can help release tension under CCP’s media control and offer market protection for domestic films, the inconsistency and vagueness of censorship policies could restrain creativity, which is crucial for the production of more marketable films and the global popularity of Chinese cinema”.

4.4.2.2 Censura al cine foráneo

Otra de las maneras que China tiene de ejercer su *soft power* es aprovechar su numerosa población, que la convierte en un mercado muy atractivo para todo tipo de industrias, inclusive la cinematográfica, para censurar directa e indirectamente filmes extranjeros.

Para evitar perderse un mercado tan importante como el chino, las producciones de Hollywood prefieren evitar retratar al país y/o sus ciudadanos de forma negativa así como tocar temas sensibles para la nación asiática (Kokas, 2017). “Hollywood filmmakers would certainly have realized in their dealings with Chinese film authorities that any representation of China might well hit a raw nerve with the government, and result in delay of a film’s release in the PRC” (Zhou 2015, 8).

Con la censura al cine extranjero, China busca dos objetivos: 1) evitar la representación negativa de China fuera de su territorio, y 2) controlar qué se exhibe dentro de su territorio (Becard & Menechelli Filho, 2019).

A su vez, Kong Da (2015, 73), en su tesis doctoral, alega que esto responde a la función dual de la diplomacia pública y cultural de China, que es vista como una estrategia fundamental para compensar la hegemonía cultural de los países occidentales; y como un medio que sirve de contrapeso a la modernización cultural y la occidentalización dentro de China a la vez que se mantiene la seguridad y la cohesión cultural dentro del país.

4.4.3 Educación: El caso paradigmático de los Institutos Confucio

Muchos estudiosos consideran que los Institutos Confucio (IC) son la manifestación más clara y visible de la agenda de diplomacia pública china (Becard & Menechelli Filho 2019, deLisle 2010, d’Hooghe 2008, Gil 2017, Hartig 2016). Los mismos son instituciones financiadas por el gobierno de la República Popular China cuyo objetivo es la enseñanza del idioma y la cultura de China. En su sitio *web* oficial se definen como una “non-profit education institution jointly hosted by Chinese and foreign partners, with the aim of communicating Chinese, deepening international understanding of Chinese language and culture, and promoting people-to-people exchanges between China and the rest of the world” (CIEF, s/f). Jacques deLisle (2010, 510) agrega que son, a su vez, “part of a broader effort to make China seem less inscrutable, less alien and, thus, less threatening”.

La importancia de los Institutos Confucio es mayúscula en tanto en cuanto estos “dovetail with a broader effort that is vital to Chinese soft power: having China—and not other, less sympathetic sources—define images of China abroad” (deLisle 2010, 510).

En el año 2002, el gobierno chino empezó a considerar la posibilidad de establecer instituciones que se encarguen de la enseñanza del mandarín en el extranjero. Dos años después, el 21 de noviembre de 2004, abrió en Seúl el primer Instituto Confucio en el mundo (Hartig 2014, 341).

Los institutos son administrados y financiados en parte por la Oficina del Consejo Internacional de la Lengua China (conocido internacionalmente por la abreviación *Hanban*), una organización bajo la autoridad del Ministerio de Educación chino. De acuerdo con su estatuto, los IC pueden establecerse de muchas formas diferentes, con flexibilidad para atender a las necesidades de cada país. La mayoría de ellos son una asociación entre tres entidades: *Hanban*, una institución china (generalmente una universidad) y una institución extranjera en el país sede (normalmente también una universidad) (Gil 2017, 35).

Al comienzo, *Hanban* otorga entre USD 100-150 mil para solventar los costos iniciales del establecimiento del centro. Una vez establecido, *Hanban* y la universidad local financian en conjunto el IC, mientras que *Hanban* sigue apoyando a través del envío de materiales didácticos y docentes (Zhang & Guo, 2018).

Además de los Institutos Confucio, existen las Aulas Confucio, que están enfocadas en estudiantes de nivel primario y secundario (Shambaugh 2013, 195). Los mismos funcionan de manera similar a los Institutos, con la diferencia de que en esta modalidad no se funda un centro *per se*, sino que los profesores enviados por *Hanban* recurren a los centros de enseñanza primaria y secundaria a impartir sus clases en el recinto donde los estudiantes habitualmente tienen el resto de las asignaturas.

Según los últimos datos disponibles en la *web* oficial, a finales de 2019 había un total de 550 Institutos Confucio y 1.172 Aulas Confucio repartidos en 162 países del mundo (CIEF, 2020).

Los centros de enseñanza de idioma y cultura en el extranjero no fueron, claro está, un invento de China con los Institutos Confucio. De hecho, muchos países, mucho tiempo antes, ya habían establecido institutos de similar naturaleza. A modo de ejemplo: *Alliance française*, fundada en 1883; *British Council* de 1934; *Goethe-Institut* de 1951 y el Instituto Cervantes establecido en 1991. Sin embargo, de acuerdo con Hartig (2014), una diferencia fundamental entre los Institutos Confucio y los otros mencionados radica en la estructura organizativa: estos últimos son institutos independientes que se instalan y abren sus sedes en el extranjero por sí mismos, mientras que, como se mencionó antes, los Institutos Confucio son establecidos en una *joint venture* entre dos contrapartes chinas y una contraparte nacional.

Una de las principales críticas que se les hace a los Institutos Confucio es que, al estar bajo la égida de un Ministerio del gobierno chino, los mismos están controlados por el Partido Comunista por lo que son un instrumento dentro del sistema propagandístico de Beijing *ergo* tergiversan la realidad para intentar mejorar la imagen de China en el extranjero (Becard & Menechelli Filho, 2019; Levine et al., 2014; Sahlins, 2015). Esto tiene una particular implicación en tanto en cuanto la institución nacional suele ser una universidad, por lo que la presencia del Instituto Confucio puede ser vista como una amenaza a la libertad académica por temor a la censura de la que se pueda ser víctima en caso de debates o investigación de temas sensibles para China (Becard & Menechelli Filho 2019, 7).

4.4.4 Diplomacia de mascarillas y vacunas

En el marco de la pandemia de COVID-19, el papel de China fue especialmente controvertido ya que fue en ese país cuando el 31 de diciembre de 2019 se informó por primera vez a la Organización Mundial de la Salud acerca de un brote de neumonía de etiología desconocida (WHO, 2020).

Desde el principio de la pandemia, el país asiático, blanco de fuertes críticas, comenzó a desplegar una vigorosa “diplomacia de mascarillas” con donaciones de material médico y de prevención a una gran cantidad de países de diferentes continentes, desde los países más empobrecidos de África hasta miembros de la Unión Europea, pasando por América Latina y el Caribe, las islas del Pacífico y sus vecinos del sudeste asiático (Dinko, 2021; Kowalski, 2021; Telias & Urdinez, 2021; Zhang, 2020; Mierzejewski & Chatys, 2020).

Varios autores arguyen que, más que generosidad humanitaria, las donaciones de China están motivadas por intereses políticos, principalmente la cercanía ideológica de los gobiernos y la postura de los receptores de donativos respecto a temas como la *One China Policy* (Telias & Urdinez, 2021).

A su vez, Kowalski (2021) afirma que, a pesar de las donaciones, la imagen de China en las poblaciones de los países beneficiados no se ha visto mejorada, sino por el contrario, esta ha empeorado. Muchos agentes de la sociedad civil, así como políticos y medios de comunicación, siguen responsabilizando a China por la pandemia.

Otrosí, el gigante asiático fue, junto a las otras dos potencias objeto de estudio de esta tesis, uno de los países en desarrollar y producir vacunas anticovid. En total, hasta la actualidad,

China ha producido siete vacunas (Sinopharm BIBP, CoronaVac, Convidecia, Sinopharm WIBP, Zifivax, Minhai y Covidful) (COVID-19 vaccine tracker, 2022), de las cuales las dos primeras se encuentran aprobadas por la Organización Mundial de la Salud para su uso de emergencia (WHO, 2021).

Asimismo, China ha sido un gran donador, además de vendedor, de vacunas. De acuerdo con Bridge Beijing¹⁵ (2022), al 21 de febrero de 2022, el país asiático lleva donado un total de 186 millones de dosis, siendo los principales receptores sus vecinos de Asia Pacífico (59%) y África (33%)¹⁶.

Es particularmente remarcable, en el marco del creciente relacionamiento China-África, la cooperación en el tema de las vacunas entre la potencia y tal continente. Si bien los datos muestran que las donaciones a África están en el entorno del 33% del total (siendo el segundo principal destino pero con una amplia diferencia respecto al primero), a finales del 2021, en coincidencia con el surgimiento de variantes cada vez más infecciosas, el presidente Xi prometió la llegada de mil millones de dosis al continente africano, correspondiendo 600 millones a donaciones y el restante número a producción conjunta entre laboratorios chinos y africanos (TIME, 2021).

¹⁵ Bridge Beijing es una consultora fundada en 2016 en una *joint venture* con la consultora neoyorquina Global Health Strategies (GHS). La misma lleva adelante un “rastreador” de vacunas chinas, donde semana a semana se actualiza la cantidad de vacunas chinas vendidas y donadas a terceros países.

¹⁶ Seguido por América Latina (5,8%) y Europa (2%).

5. Evaluación comparativa de la diplomacia pública en los casos estudiados y conclusiones

Como se ha visto en los capítulos precedentes, las tres potencias utilizan multiplicidad de métodos para llevar adelante su diplomacia pública. Algunos de esos métodos son comunes a los tres, otros son comunes solo a dos de ellas y algunos son exclusivos de uno de los Estados. El objetivo de este capítulo es realizar un balance comparativo y conclusivo entre las formas en las que Estados Unidos, Rusia y China llevan a cabo su *soft power* y desarrollan su diplomacia pública durante este siglo.

En primera instancia, la presente investigación encuentra importante destacar una característica intrínseca a las tres naciones, siendo esta la adaptabilidad que el portafolio de políticas de diplomacia pública presenta ante las transformaciones en la identidad de las naciones. El término pretende enfatizar la dinámica existente entre la forma en la que los Estados se perciben en el sistema internacional y la forma en que sus políticas de diplomacia pública consecuentemente se adaptan, cambiando en esencia, en alcance e incorporando nuevos medios para hacer consolidar el *nation-branding* que los Estados desean instaurar en la sociedad de naciones.

Consecuentemente, es de vital relevancia para esta monografía subrayar que si bien los cambios en las percepciones identitarias repercuten en el contenido de las agendas de diplomacia pública, la incursión de nuevos instrumentos, medios y agentes en esta no influye necesariamente la identidad de los Estados estudiados. A modo de ejemplo, se aludirá al impacto de la diplomacia digital, más específicamente, a cómo la intromisión de las nuevas tecnologías de comunicación en un mundo globalizado permitieron ampliar el alcance de la política exterior de las naciones en cuestión de forma rotunda, sin repercutir esta en la identidad con la que las mismas se presentan en el entramado internacional.

Estados Unidos incorporó bibliotecas *on-line* que complementaban sus distribución de panfletos, agregó videoconferencias que amplificaron el alcance de su audiencia global; ya no era necesario esperar un noticiero, un periódico y mucho menos un telegrama, la inmediatez de los avances tecnológicos se acopló a una forma de *nation-branding* sin mover su esencia.

En el caso de Rusia, la diplomacia digital expuso la dualidad entre *soft* y *sharp power* con la cual el Kremlin conduce su política exterior. El ciberataque a Estonia sucede como

consecuencia de la visión identitaria de “Madre Rusia”, que se entiende como legítimo tutor del espacio post-soviético. Creer que fue la tecnología la que de cierta manera modificó o corrompió la visión rusa, inclinándola hacia una postura irrespetuosa de la soberanía de sus vecinos, sería tan Orwelliano como erróneo. De igual forma, Rusia logró incorporar a las nuevas tecnologías de la comunicación a su versión más moderna y de brazo extendido, publicitando sus internacionalmente aclamadas artes escénicas y usando diversas plataformas para vanagloriarse de sus atletas y su capacidad de organización en eventos deportivos masivos internacionales.

En el caso de China, es posible trazar un paralelismo con lo ocurrido en Estados Unidos, dado que ambos países implementaron un proceso de digitalización en periódicos oficiales con el objetivo de aumentar el alcance de los mismos. De todos modos, es importante remarcar que los procesos responden a distintas prioridades, y se manejaron a distintos tiempos. Este fenómeno de heterogeneidad aún en la coincidencia resulta observable en varios componentes de diplomacia pública replicados en los países estudiados.

Rusia y China comparten los esfuerzos por publicar sus periódicos y canales de televisión a la mayor cantidad de públicos posibles, como puede evidenciarse en los casos de RT, Radio Internacional de China y CGTN. A su vez, es destacable que la mayoría de los idiomas son los hablados en el tercer mundo, donde la influencia de Estados Unidos presenta mayor resistencia.

En lo concerniente a las exclusividades de cada país, es destacable el caso de los Institutos Confucio en China. En los últimos años, como se puede apreciar en el capítulo dedicado al país, la Academia ha dedicado mucho esfuerzo en estudiar a estos centros como uno de los grandes instrumentos de diplomacia pública de China. Estados Unidos y Rusia carecen de una estructura de naturaleza similar para la enseñanza de sus idiomas y culturas.

A este respecto, vale mencionar la utilización del ballet nacional y los deportes de parte de Rusia, uno de los más claros ejemplos de continuidad de métodos utilizados en la época soviética. Aun así, sería ingenuo pensar que las otras dos potencias analizadas no le dan importancia al deporte para formar su imagen internacional, solo que ninguna con el énfasis que Rusia le otorga. Sin embargo, en el marco de lo que algunos académicos llaman “nueva Guerra Fría” entre Estados Unidos y China, el campo deportivo puede considerarse una incipiente arena de batalla, como se vio en los Juegos Olímpicos de Tokio desarrollados en 2021 y los de Beijing 2022; siendo una muestra de ella es cómo, dependiendo del país, el

criterio para contabilizar las medallas variaba entre mayor número total (caso de Estados Unidos) y mayor número de medallas de oro (caso de China) (Wetzel, 2021).

En cuanto a Estados Unidos, cabe destacar el rol de los agentes privados como parte primordial del desarrollo de su diplomacia pública. El Estado delegó, en gran medida, la conducción de la diplomacia pública hacia los agentes privados, los cuales creyeron que serían suficientes para transmitir el mensaje de Estados Unidos al mundo. Dicha presencia de agentes privados se encuentra en oposición al estatismo en la conducción de la diplomacia pública llevado a cabo por los otros Estados, China y Rusia. Aún más, puede alegarse que fue el único que tuvo un cambio tan importante en su enfoque de la diplomacia pública luego de sufrir un evento catastrófico de características *sui generis*¹⁷, los atentados al World Trade Center del 11 de septiembre de 2001.

A la luz de la situación pandémica que se vive a nivel global hace más de dos años, los tres países estudiados aprovecharon la oportunidad para poner en marcha sus aparatos de *soft power* ante la búsqueda de mejorar sus imágenes internacionales mediante la diplomacia sanitaria, o sea donaciones tanto de material de protección para evitar la propagación del virus, en una primera instancia, así como de vacunas una vez que las mismas fueron desarrolladas. Si bien no todas las vacunas han sido (hasta el momento) aprobadas por la OMS, igualmente muchos países las han recibido e inoculado con ellas a su población. En cuanto a los países que fueron destino para la distribución de sus vacunas, cada Estado optó por ahondar en sus esferas de influencia para desarrollar de la mano de dicha diplomacia, una mejora en la percepción del país en el exterior. Dichas estrategias fueron distintas a nivel país, pero se puede detectar un fin en común compartido por los tres países de estudio. El fin de tejer alianzas a nivel del concierto internacional con países objetivo fue visto desde el desarrollo de las primeras vacunas contra el COVID-19 y es solo el inicio de esta nueva modalidad de diplomacia.

En cuanto al proceso de recolección de datos, vale remarcar que la heterogeneidad de regímenes políticos presentes en la muestra representó una dificultad a la hora de acceder a cierta información que hubiese sido de valor para la investigación, v.g. presupuestos destinados a la implementación de agendas de diplomacia pública.

¹⁷ Si bien Estados Unidos no es el único país que ha sufrido atentados terroristas de motivación religiosa, sí se puede considerar el atentado de Marras como *sui generis* por haber sido el primer ataque que el país sufrió en su territorio continental, amén de las implicancias y los cambios que trajo aparejados para todo el mundo.

Por otra parte, al tratarse de un tema que refiere a la planificación estratégica de política internacional de potencias de primer nivel, el acceso a fuentes primarias, confiables y dispuestas a extender información sensible mediante entrevistas, resultó imposible a pesar de nuestros reiterados intentos con embajadores, diplomáticos y académicos.

A su vez, los investigadores entendemos valorable remarcar que el desarrollo de un conjunto de recomendaciones en materia de elementos a incorporar en la diplomacia pública de los Estados en estudio no fue un objetivo de investigación, sin embargo, entendemos oportuno la realización de apreciaciones valorativas sobre los distintos procesos de incorporación de las agendas de diplomacia pública. Los tesisistas entendemos oportuno aclarar que al encontrarnos en una zona de influencia de Occidente, nuestras apreciaciones cuentan con cierto sesgo, pero no por esto resultan menos válidas.

En referencia a lo expuesto y analizado a lo largo de la presente monografía sobre el caso de Estados Unidos, resulta pertinente arrojar algunas visiones personales sobre el desarrollo de la diplomacia pública por parte de dicho Estado. Desde los tiempos de los famosos “años dorados” de Hollywood y Estados Unidos, había una cosa bien en claro: el Estado y el sector privado tendrían una relación muy estrecha para contrarrestar los efectos de un enemigo en común. Esta relación, que empezó con la acción del presidente Eisenhower de lograr que Hollywood entendiera los problemas que la propaganda *per se* presentaba y así lograr insertar en sus guiones y en su acción las ideas correctas con cierta sutileza, luego fue mutando hacia otro tipo de acciones las cuales necesitaban de esta alianza privada estatal para lograr su supervivencia. ¿Qué fue cambiando a lo largo de los años? El enemigo en común que presentaban tanto el Estado como los actores privados. Desde Rusia en tiempos de la URSS a China hoy en día, Estados Unidos ha presentado constantemente un enemigo en común, lo cuál pone al concierto internacional en una especie de regresión a un mundo bipolar constantemente. No obstante, cuando una de las dos partes se retira de la escena, el aparato de diplomacia pública es ineficiente. Esto fue ejemplificado cuando en el 2001, tras años de solidez en el arena internacional y de liderazgo unificado, se dieron cuenta que habían subestimado lo que en su momento les había ayudado a conquistar “*the hearts and minds*” de la población del concierto internacional. Es así que resulta importante recordar cómo, durante la época de crisis los líderes americanos, el sector privado y público estarían dispuestos a realizar esfuerzos impresionantes por lograr que el aparato funcione, pero subestimando su poder, ya que una vez finalizadas las guerras, terminarían con las estrategias empleadas durante épocas complejas. La historia que Estados Unidos le ha proyectado al mundo ha sido una historia construida no por

el Estado simplemente sino que en conjunción con todos los actores privados, los cuales han tenido un rol primordial en poder transmitir los supuestos valores, retórica en común, entre otros puntos importantes. La promoción ideológica americana y el mantener el *status quo* imperante en el cual Estados Unidos resulta ser el triunfador que establece las líneas de acción principales del sistema, ha sido y quizás sean los objetivos mayormente perseguidos por dicho Estado. Al fin y al cabo, quizás la búsqueda constante por influir en los públicos extranjeros sea una lucha por mantenerse *on top of mind*, transmitiendo la imagen del fuerte Estado, sinónimo de bonanza, riqueza y hegemonía, el cual alguna vez fue. La era de la hegemonía ha terminado, la falta de una puesta en común entre los intereses internos americanos ha conllevado a problemas en términos de diplomacia pública y hacia vacantes estratégicas en términos de geopolítica que han sido liberadas en el sistema internacional, las cuales han sido ocupadas por un agente cuyo crecimiento ha sido incesante: China. ¿Cómo continuará la búsqueda de la consolidación de su imagen de Estado frente a un contrincante tan poderoso en términos holísticos del poder? Sólo el tiempo lo podrá decir.

Sobre el caso de Rusia nos resulta por demás importante destacar la confluencia de distintas metodologías dentro de una misma agenda estatal de política exterior. El hecho de que Rusia se dirige a la población de los Estados post-soviéticos que hablan su idioma para consolidarse como tutora natural de este territorio parecería incompatible con la reciente irrupción del *hard power* demostrada a través de la invasión a Ucrania. Sin embargo, es importante entender que estas acciones responden a distintos objetivos. La pregunta que surge naturalmente es sobre la viabilidad de una agenda de política exterior que implemente tanto *soft power* como *sharp power* e incluso *hard power*. Desde la teoría constructivista podría afirmarse que todo el esfuerzo que Rusia ha realizado tras la Guerra Fría se ha evaporado tras la irrupción de las tropas rusas en tierras ucranianas. Resulta entonces elocuente acudir a una aproximación realista que interprete a la reciente invasión como una puja por un nuevo equilibrio en la balanza de poder entre la OTAN y la URSS. A nuestro entender, las élites rusas ven un mayor potencial en la búsqueda de un nuevo equilibrio de poder militar y geopolítico en la región que en la consolidación de una imagen nacional positiva que condecere a Rusia como líder natural de su zona de interés. La capacidad de revertir el revés que la imagen de Rusia está atravesando tras su invasión a Ucrania es, a nuestro entender, limitada y dependerá del poder de los grupos prorrusos de las distintas naciones ex-URSS, pues desde occidente la condena ha sido unánime y el daño a la posición de Rusia en el sistema internacional parece irreversible.

China, por su parte, ha dedicado inmensos recursos y esfuerzos en la diplomacia pública para mejorar su imagen en el mundo. No obstante, hay un factor que, en muchos casos, ha dificultado el éxito de esta herramienta: las diferencias culturales. En los públicos occidentales, los productos culturales parecen no tener tanto éxito como los productos de Estados Unidos; dado que el público, en mayor o menor medida, se puede sentir identificado. La diplomacia pública china parece tener mayor éxito en los países de la región, principalmente en el sudeste asiático. Amén de lo anterior, China no cesa los esfuerzos de llegar a regiones más alejadas, y eso se evidencia con la expansión de los Institutos y Aulas Confucio, la adhesión de países a la *Belt and Road Initiative* y las donaciones provistas en el marco de la pandemia.

Como corolario, la presente investigación considera de vital importancia acentuar el peso del componente intersubjetivo de los Estados a lo largo de los años subsiguientes a la Guerra Fría, siendo este una guía en la construcción y defensa de identidades a través de los noveles canales que la diplomacia pública habilitó. Por otra parte, el estudio comparativo expuso una evolución no sincronizada de la identidad de los países, que responden no exclusivamente al entorno internacional, sino también a fenómenos de la política interna que rediseñan la identidad de los mismos, repercutiendo posteriormente en el conjunto de políticas de diplomacia pública empleados por estos. Sobre este punto es importante destacar la naturaleza de la relación entre la identidad de los Estados y los nuevos canales donde se ha desarrollado la diplomacia pública, los cuales han demostrado que pueden ser incorporados desde diversos enfoques a las diferentes identidades que las naciones construyen y promueven en la arena internacional. De esta forma, confirmamos la asimetría evolutiva de la diplomacia pública que nuestra hipótesis reza, así como también las coincidencias metodológicas que las unen y la incorporación de nuevas tecnologías a la hora de proyectar y defender su imagen deseada al sistema internacional.

Como puede evidenciarse a lo largo del desarrollo de esta monografía, la cultura, en el siglo actual, se ha afianzado como un elemento esencial en el relacionamiento interestatal. La diplomacia pública, en su veta cultural, es uno de los más diáfanos ejemplos. Ya sea con las bibliotecas, los canales de televisión, los institutos de enseñanza de idiomas, los intercambios académicos, las publicaciones, donaciones, películas y un largo etcétera, los países van generando un entramado de vínculos que luego trascienden y tienen efecto en otras aristas como la economía, la integración, la colaboración y el relacionamiento integral entre dos o más Estados.

Los tres países estudiados han sabido seleccionar los aspectos de su cultura que mejor los representan y que mayor bienvenida pueden recibir de parte de públicos extranjeros. Cada uno de ellos tiene una concepción diferente de lo que se incluye dentro del término “cultura”, y esas particularidades otorgan un enriquecimiento a las agendas de diplomacia pública. Además, como se ha visto, la cultura es uno de los pilares fundamentales de la diplomacia pública, por lo que los tres países realizan una selección consciente de los aspectos de su cultura que quieren mostrar al resto del mundo.

Por lo antedicho es posible concluir que la multiplicidad de oportunidades que la diplomacia pública presenta es abordada de distintas formas, pero el objetivo ulterior parece ser claro: ser y parecer. Atrás quedaron los tiempos en que la simetría de poder permitía plantear y planificar agendas de política exterior en una dinámica de partida de ajedrez. Los recursos están al alcance, la capacidad de adaptar el mensaje a estos y dirigirlos a los públicos correctos determinará qué nación se posiciona como vencedora en este escenario de encantamiento, atracción y convencimiento.

Bibliografía

- 2010年全国电影总票房近102亿 17部国产片过亿. (En 2010, la taquilla total de películas nacionales fue de casi 10,2 mil millones y 17 películas nacionales superaron los 100 millones). (7 Enero, 2011). *Sina*. Accedido el 5 de octubre, 2021, desde <https://ent.sina.cn/film/chinese/2011-01-07/detail-iawzunex6574885.d.html?from=wap>
- ACPD. (2021). *2020 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting*. Accedido el 31 de octubre, 2021, desde <https://www.state.gov/2020-comprehensive-annual-report-on-public-diplomacy-and-international-broadcasting/>.
- Antunes Sablosky, J. (1999). Reinvention, Reorganization, Retreat: American Cultural Diplomacy at Century's End, 1978–1998. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 29(1), 30- 46.
- Aoyama, R. (2007). *China's Public Diplomacy*. Tokio: Waseda University.
- Asesor de Biden dijo que China y Rusia “hacen un mercantilismo de vacunas para conseguir beneficios políticos”. (16 Abril, 2021). *La Diaria*. Accedido el 31 de diciembre, 2021, desde <https://ladiaria.com.uy/coronavirus/articulo/2021/4/asesor-de-biden-dijo-que-china-y-rusia-hacen-un-mercantilismo-de-vacunas-para-conseguir-beneficios-politicos/>.
- Barham, E.; Daly, S.; Gerez, J.; Marshall, J. & Pocasangre, O. (2021). Vaccine Diplomacy: How COVID-19 vaccine distribution in Latin America increases trust in foreign governments. *Department of Political Science, Columbia University*, 1-32.
- BBC. (2008). Estonia fines man for 'cyber war'. Accedido el 10 de octubre, 2021, desde: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7208511.stm>
- Bean, H. & Comor, E. (2012). America's “Engagement” Delusion: Critiquing a Public Diplomacy Consensus. *The International Communication Gazette*, 74(3), 203-220.
- Becard, D. & Menechelli Filho, P. (2019). Chinese Cultural Diplomacy: instruments in China's strategy for international insertion in the 21st Century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(1), 1-20.

- Beers, C. (2002). U.S. Public Diplomacy in the Arab and Muslim Worlds. Remarks at the Washington Institute for Near East Policy. *U.S. Department of State Archive*. Accedido el 15 de noviembre, 2021, desde <https://2001-2009.state.gov/r/us/10424.htm>.
- Bjola, C. & Holmes, M. (2015). *Digital Diplomacy: Theory and Practice*. Nueva York: Routledge.
- Blackburn, P. (1992). The post-cold war public diplomacy of the United States. *The Washington Quarterly*, 15(1), 75-86.
- Blinken, A. J. (2002). Winning the War of Ideas. *The Washington Quarterly*, 25(2), 101-114.
- Bork, R. H. (2003). *Slouching Towards Gomorrah: Modern Liberalism and American Decline*. Nueva York: HarperCollins.
- Botes, M. (2007). *The Public Diplomacy of the United States of America in the "War on Terror"*. [Tesis de maestría, University of Pretoria], desde <https://repository.up.ac.za/>.
- Bound, K.; Briggs, R.; Holden, J. & Jones, S. (2007). *Cultural Diplomacy*. London: Demos.
- Bridge Beijing. (2022). China COVID-19 Vaccine Tracker. Accedido el 10 de enero, 2022, desde [https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/#China8217s Vaccines Around the World](https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/#China8217s_Vaccines_Around_the_World).
- Brown, J. (2008). Public Diplomacy & Propaganda: Their Differences. *American Diplomacy*. Accedido el 14 de septiembre, 2021, desde: <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2008/09/public-diplomacy-propaganda-their-differences>.
- Bu, L. (1999). Educational Exchange and Cultural Diplomacy in the Cold War. *Journal of American Studies*, 33, 393- 415.
- Bush, G. W. (2008). *Selected Speeches of President George W. Bush*. White House Archive. Accedido el 3 de diciembre, 2021, desde https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf.

- Castro, M. J. R. (2014). *A Dança e o Poder ou o Poder da Dança: Diálogos e Confrontos no século XX*. [tesis doctoral, Universidade Nova de Lisboa], desde <https://run.unl.pt/>.
- CGTN. (s/f). ABOUT US - China Global Television Network. Accedido el 3 de octubre, 2021, desde <https://www.cgtn.com/about-us>.
- China Daily Website. (s/f). About China Daily Group. Accedido el 3 de octubre, 2021, desde http://www.chinadaily.com.cn/e/static_e/about
- China Internet Information Center (2007). Hu Jintao's report at 17th Party Congress. Accedido el 3 de septiembre, 2021, desde <http://www.china.org.cn/english/congress/229611.htm>.
- China Plus. (2017). Who We Are. Accedido el 3 de octubre, 2021, desde <http://chinaplus.cri.cn/aboutus/aboutcri/62/20170216/393.html>
- Chinese International Education Foundation. (2020). A Glimpse into Confucius Institute. Accedido el 31 de octubre, 2021, desde <https://www.cief.org.cn/zjkzxy>.
- Clarke, D. (2014). Theorising the role of cultural products in cultural diplomacy from a Cultural Studies perspective. *International Journal of Cultural Policy*, 22(2), 1-18.
- Cobb, T. (2020). *American Cinema and Cultural Diplomacy: The Fragmented Kaleidoscope*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Consejo de Estado de la República Popular China. (2002). *电影管理条例*. (Regulaciones de gestión de películas). Accedido el 9 de octubre, 2021, desde http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61864.htm.
- Cooper, A.; Heine, J. & Thakur, R. (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- COVID-19 vaccine tracker. (2022). Vaccine landscape. Accedido el 10 de enero, 2022, desde https://vac-lshtm.shinyapps.io/ncov_vaccine_landscape/.
- Cowan, G. (2017). Why the Voice of America Remains a Vital Force in the World. *CPD Perspectives on Public Diplomacy*, 1-26.
- Cowan, G. & Cull, N. (2008). Public Diplomacy in a Changing World. *The annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 616, 6-8.

- Crow, R. (2003). *Strategies of Public Diplomacy: An Assessment of the Current U.S. Public Diplomacy Strategy in Light of a Directional, Elite-Oriented Model and Two Historical Cases*. [tesis de maestría, Bowdoin College], desde <https://dspace.mit.edu/>.
- Cull, N. (2006). "Public Diplomacy" before Gullion: The Evolution of a Phrase. *CPD Perspectives on Public Diplomacy*. Accedido el 12 de junio, 2021, desde <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>
- Cull, N. (2009). Public Diplomacy: Lessons from the past. *CPD Perspectives on Public Diplomacy*, 1-61.
- Cull, N. (2012). *The Decline and Fall of the United States Information Agency: American Public Diplomacy, 1989 - 2001*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cull, N. & Snow, N. (2020). *Routledge Handbook of Public Diplomacy: Second Edition*. Nueva York: Routledge.
- Cull, N. J. (2009). "Public Diplomacy Before Guillon: The Evolution of a Phrase." En N. Snow & P. M. Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (pp 19-23). Nueva York y Londres: Routledge.
- Cull, N. J. & Mazumdar, B. T. (2014). Propaganda and the Cold War. En A. M. Kalinovsky & C. Daigle (Eds.), *The Routledge Handbook of the Cold War* (pp. 323-339). Londres: Routledge.
- Cummings, M. C. (2003). *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*. Washington, DC: Center for arts and culture.
- Dean, J. (2010). China's Xinhua to Launch English-Language Station. *The Wall Street Journal*. Accedido el 3 de octubre, 2021, desde <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703871904575216020649004914>.
- deLisle, J. (2000). Soft Power in a Hard Place: China, Taiwan, Cross-Strait Relations and U.S. Policy. *Orbis*, 54(4), 493-524.
- De Zoysa, R. & Newman, O. (2002). Globalization, soft power and the challenge of Hollywood. *Contemporary Politics*, 8(3), 185-202.

- Dinko, D. H. (2021). China's 'mask diplomacy' wins influence across Africa, during and after the pandemic. *The Conversation*. Accedido el 3 de enero, 2022, desde: <https://theconversation.com/chinas-mask-diplomacy-wins-influence-across-africa-during-and-after-the-pandemic-153048>.
- d'Hooghe, I. (2008). Into High Gear: China's Public Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 3, 37-61.
- Edney, K. (2014). *The Globalization of Chinese Propaganda*. New York: Palgrave Macmillan US.
- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Epstein, S. & Mages, L. (2005). Public Diplomacy: A Review of Past Recommendations. *CRS Report for Congress*, 1-21.
- Ezrahi, C. (2012). *Swans of the Kremlin: Ballet and Power in Soviet Russia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Feigenbaum, H. (2001). Art, Culture and the National Agenda. *Center for Arts and Culture*, 1-53.
- Finn, H. K. (2003). The Case for Cultural Diplomacy: Engaging Foreign Audiences. *Foreign Affairs*, 82(6), 15-20.
- Fitzpatrick, K. (2011). U.S. Public Diplomacy in a post-9/11 world: From Messaging to Mutuality. *CPD Perspectives on Public Diplomacy*, 6, 1-50.
- Gil, J. (2017). *Soft Power and the Worldwide Promotion of Chinese Language Learning: The Confucius Institute Project*. Blue Ridge Summit: Multilingual Matters.
- Glaser, B. S. & Murphy, M. (2009). Soft power with Chinese characteristics: the ongoing debate. En C. McGiffert (Ed.), *Chinese Soft Power and Its Implications for the United States: Competition and Cooperation in the Developing World* (pp. 10-26). Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Global Times. (2021). ABOUT US. Accedido el 5 de octubre, 2021, desde <https://www.globaltimes.cn/about-us/>.

- Golan, G.; Yang, S. U. & Kinsey, D. (2015). *International Public Relations and Public Diplomacy: Communication and Engagement*. Nueva York: Peter Lang Publishing Inc.
- González Chiaramonte, C. (2007). The Evolution of U. S. Cultural Diplomacy in the Cold War. *México y la Cuenca del Pacífico*, 10(28), 19-42.
- Gramer, R. (2021). U.S. Blunts China's Vaccine Diplomacy in Latin America. *Foreign Policy*. Accedido el 31 de diciembre, 2021, desde <https://foreignpolicy.com/2021/07/09/biden-china-vaccine-diplomacy-coronavirus-latin-america-covid-19/>
- Gregory, B. (2008). Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 274-290.
- Grincheva, N. (2010). U.S. Arts and Cultural Diplomacy: Post-Cold War Decline and the Twenty-First Century Debate. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 40(3), 169-183.
- Guth, D. (2009). Black, White, and Shades of Gray: The Sixty-Year Debate Over Propaganda versus Public Diplomacy. *Journal of Promotion Management*, 14(3-4), 309-325.
- Güzelipek, Y. A. (2018). The implementation of USA's soft power via Hollywood: Looking back to Cold War. *Journal of Süleyman Demirel University Institute of Social Sciences*, 32, 228-240.
- Hart, J. (2013). *Empire of ideas: The origins of Public Diplomacy and the Transformation of U.S. foreign policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hartig, F. (2014). New Public Diplomacy Meets Old Public Diplomacy – the Case of China and Its Confucius Institutes. *New Global Studies*, 8(3), 331–352.
- Hartig, F. (2016). *Chinese Public Diplomacy: The rise of the Confucius Institute*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Hartig, F. (2018). China Daily: Beijing's global voice? En D. K. Thussu, H. Burgh, & A. Shi (Eds.), *China's media go global* (pp. 122-140). Londres: Routledge, 2018.
- Healey, D. (1948). The Cominform and World Communism. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, 24(3), 339-349.

- Henderson, E. H. (1943). Toward a Definition of Propaganda. *The Journal of Social Psychology*, 18(1), 71-87.
- Herman, E. S. & N. Chomsky. (1994). *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. Londres: The Bodley Head.
- Hu, Z. & Ji, D. (2012). Ambiguities in communicating with the world: the “Going-out” policy of China's media and its multilayered contexts. *Chinese Journal of Communication*, 5(1), 32-37.
- Huang, C. (2016). Conservative popular journalism, public diplomacy, and the search for an alternative Chinese modernity: Revisiting the global times. En J. Gao, C. Ingram & P. Kee (Eds.), *Global Media and Public Diplomacy in Sino-Western Relations* (pp. 143-166). Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Hutchings, R. & Suri, J. (2017). The Making of an Effective Diplomat: A Global View. *The Foreign Service Journal*, 94(10), 22-29.
- Ioffe, J. (2010). What Is Russia Today?. *Columbia Journalism Review*. Accedido el 15 de noviembre, 2021, desde: https://archives.cjr.org/feature/what_is_russia_today.php
- Jackall, R. (1995). *Propaganda*. Nueva York: New York University Press.
- Jepperson, R. L., Wendt, A., & Katzenstein, P. J. (1996). Norms, identity, and culture in national security. En Katzenstein, P. J (ed.) *The culture of national security: Norms and identity in world politics* (pp. 33-75). Nueva York: Columbia University Press.
- Johnson, S. & Dale, H. (2003). How to reinvigorate U.S. public diplomacy. *The Heritage Foundation Background*, 1645.
- Kanin, D. B. (1980). The Olympic Boycott in Diplomatic Context. *Journal of Sport and Social Issues*, 4(1), 1-24.
- Keohane, R. & Nye, J. (2012). *Power and Interdependence: Fourth edition*. Harlow: Longman.
- Kiehl, W. (2006). America's Dialogue with the World. *Brown: Arts Diplomacy: The Neglected Aspect of Cultural Diplomacy*, 71-90.

- Kim, H. (2017). Bridging the Theoretical Gap between Public Diplomacy and Cultural Diplomacy. *The Korean Journal of International Studies*, 15(2), 293-326.
- Kokas, A. (2017). *Hollywood made in China*. Oakland: University of California Press.
- Kong, D. (2015). *Imagining China: China's cultural diplomacy through loan exhibitions to British museums* [Tesis doctoral, University of Leicester]. Disponible en: <https://www.cultureinexternalrelations.eu/>.
- Kowalski, B. (2021). China's Mask Diplomacy in Europe: Seeking Foreign Gratitude and Domestic Stability. *Journal of Current Chinese Affairs*, 50(2), 209-226.
- Kozymka, I. (2014). *The Diplomacy of Culture The Role of UNESCO in Sustaining Cultural Diversity*. Nueva York: Palgrave Mac Millan.
- Kruckeberg, D. & Vujnovic, M. (2005). Public relations, not propaganda, for US public diplomacy in a post-9/11 world: Challenges and opportunities. *Journal of Communication Management*, 9(4), 296 - 304.
- Kurlantzick, J. (2005). The Decline of American Soft Power. *Current History*, 419-424.
- Laswell, H. D. (1927). The Theory of Political Propaganda. *The American Political Science Review*, 21(3), 627-631.
- Le, X. H. (2016). Almost the Same, But Not Quite (Soft): the Duality of Russian Soft Power. *E-International Relations*, 1-7.
- Lee, K. (2008). "The Little State Department": Hollywood and the MPAA's Influence on U.S. Trade Relations. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 28(2), 371-398.
- Levine, S.; Mecacci, M.; Hill, M.; Zha, D.; Hanson, S. E. & Gallagher, M. (2014). The Debate Over Confucius Institutes in the United States. *Foreign Policy*. Accedido el 1 de noviembre, 2021, desde <https://foreignpolicy.com/2014/07/11/the-debate-over-confucius-institutes-in-the-united-states/>.
- Linebarger, P. M. A. (1954). *Psychological Warfare*. Nueva York: Duell, Sloan and Pearce.
- Liu, J. (2019). 2019共生产电影1037部，总票房642.66亿元. (En 2019 se produjeron un total de 1.037 películas, con una taquilla total de 64.266 millones de yuanes). *新京报*. (The

Beijing News). Accedido el 5 de octubre, 2021, desde https://m.sohu.com/a/363952251_114988.

-Lord, C. & Dale, H. (2007). Public Diplomacy and the Cold War: Lessons Learned. *The Heritage Foundation*, 2070, 1-8.

-Makarychev, A. (2016). The Limits to Russian Soft Power in Georgia. *PONARS Eurasia Policy Memo*, 412. Disponible en: <https://www.ponarseurasia.org/the-limits-to-russian-soft-power-in-georgia/>

-Mamdani, M. (2004). *Good Muslim, bad Muslim: America, the Cold War and the roots of terror*. Johannesburgo: Jacana Media.

-Manor, I. (2015). Is Russia Ruining Digital Diplomacy for the Rest of Us?. *USC Center on Public Diplomacy*. Accedido el 15 de octubre, 2021, desde: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/russia-ruining-digital-diplomacy-rest-us>.

-Mark, S. (2008). *A Comparative Study of the Cultural Diplomacy of Canada, New Zealand and India*. [Tesis de doctorado, The University of Auckland]. Desde <https://researchspace.auckland.ac.nz/bitstream/handle/2292/2943/02whole.pdf>

-Melissen, J. (2005). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

-MGIMO. (2021). *Дипломатия и современная дипломатическая система*. (La diplomacia y el sistema diplomático moderno). Accedido el 28 de noviembre, 2021, desde: <https://www.dipacademy.ru/programmes/graduate/diplomacy-and-the-modern-diplomatic-system/>.

-Mierzejewski, D. & Chatys, M. (2021). China's Covid-19 Diplomacy and the South China Sea Dispute (European Policy Brief). *European Commission; Competing Regional Integrations in Southeast Asia*. Accedido el 5 de enero, 2022, desde: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03151074/document>.

-Ministerio de Relaciones Exteriores. (s/f). Departamento de Información. Accedido el 22 de septiembre, 2021, desde <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/xws/>.

- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (2007). *Обзор внешней политики Российской Федерации*. (Revista de política exterior de la Federación Rusa). Accedido el 11 de noviembre, 2021, desde: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/sps/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD.
- Moctezuma, L. (2021). La diplomacia de las vacunas: retos y oportunidades para México y Centroamérica. En F. Fàbregues & O. Farrés (Eds.), *Anuario Internacional 2021* (pp. 150-151). Barcelona: CIDOB.
- Montiel, E. (2010). Un enfoque estratégico de política exterior para la era intercultural, en *Cuadernos Unesco Guatemala*, n° 2.
- Montoya Ruiz, S. (2012). La redefinición de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo. *OASIS*, 17, 165-202.
- Morgenstern, S. & Bohigues, A. (2021). Battling for the Hearts and Minds of Latin Americans: Covariance of Attitudes toward the United States and China. *Latin American Research Review*, 56(2), 280–299.
- Mulcahy, K. (1999). Cultural Diplomacy in the Post-Cold War World. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 29(1), 3-6.
- Müller, M. (2015). How mega-events capture their hosts: event seizure and the World Cup 2018 in Russia. *Urban Geography*, 38(8), 1113-1132.
- Newman, O. & De Zoysa, R. (1999). *The American Dream in the Information Age*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Nilsson, P. (2019). China's state broadcaster set for UK launch. *Financial Times*. Accedido el 3 de octubre, 2021, desde <https://www.ft.com/content/71d0e972-c998-11e9-af4-3669401ba76f>.
- Nye, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153-171.
- Nye, J. (2002). The Information Revolution and American Soft Power. *Asia-Pacific Review*, 9(1), 60-76.

- Nye, J. (2004). *Power in the Global Information Age: From realism to globalization*. Nueva York: Routledge.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: PublicAffairs.
- Nye, J. (2004). Soft Power and American Foreign Policy. *Political Science Quarterly*, 119(2), 255- 270.
- Nye, J. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 94-109.
- Nye, J. (2008). *The Powers to Lead*. Nueva York: Oxford University Press, Inc.
- Nye, J. (2011). *The future of power*. Nueva York: Public Affairs.
- Nye, J. (2012). China and soft power. *South African Journal of International Affairs*, 19(2), 151-155.
- Nye, J. (2014). The Information Revolution and Soft Power. *Current History*, 113(759), 19-22.
- Nye, J. (2021). Soft Power: The evolution of a concept. *Journal of Political Power*, 14(1), 196-208.
- Office of Confucius Institutes, Nanjing University. (2016). Constitution and By-Laws of the Confucius Institute. Accedido el 31 de octubre, 2021, desde <https://confucius.nju.edu.cn/t489/94/9f/c6277a169119/page.htm>.
- Ottis, R. (2008). Analysis of the 2007 cyber attacks against Estonia from the information warfare perspective. *Tallinn: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE)*.
- Pamment, J. (2013). *New Public Diplomacy in the 21st Century: A comparative study of policy*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Pamment, J. (2014). Strategic Narratives in US Public Diplomacy: A Critical Geopolitics, Popular Communication. *The International Journal of Media and Culture*, 12(1), 48-64.

- Parry-Giles, S. (1994). The Eisenhower Administration's Conceptualization of the USIA: The Development of Overt and Covert Propaganda Strategies. *Presidential Studies Quarterly*, 24(2), 263-276.
- Peters, J. & McGill, J. (2015). *American Cinema as Cultural Diplomacy: Seeking International Understanding One Film at a Time*. [tesis de doctorado, University of California], desde <https://escholarship.org/>.
- Pickowicz, P. (2006). Social and Political Dynamics of Underground Filmmaking in China. En P. Pickowicz & Y. Zhang (Eds.), *From Underground to Independent: Alternative Film Culture in Contemporary China* (pp. 1-21). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ponce, A. (2018). El Estudio de Caso Múltiple. Una estrategia de Investigación en el ámbito de la Administración. *Revista Publicando*, 5(15), 21-34.
- Ragin, C. (1992). Introduction: Case of 'What is a case?'. En C. Ragin, & H. Becker (Eds.), *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry* (pp. 1-17). Nueva York: Cambridge University Press.
- Ragin, C. (2011). *Constructing social research: the unity and diversity of method*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Reuters. (2022). Russia: the latest coronavirus counts, charts and maps. Accedido el 17 de enero, 2022, desde: <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/countries-and-territories/russia/>
- Riva, N. F. (2016). *From soft power to "wenhuaruanshili": theory and practice in the Chinese discourse on soft power*. [Tesis doctoral, Università degli Studi di Cagliari].
- Roberts, W. R. (2006). The Evolution of Diplomacy. *Mediterranean Quarterly* 17(3), 55-64.
- Roselle, L.; Miskimmon, A. & O'Loughlin, B. (2014). Strategic narrative: A new means to understand soft power. *Media, War & Conflict*, 7(1), 70-84.
- RT online. Accedido el 30 de septiembre, 2021, desde <https://www.rt.com/>.
- Rugh, W. (2009). Repairing American Public Diplomacy. *Arab Media & Society*, 1-11.

- Rule, P., & Mitchell, J. (2015). A Necessary Dialogue: Theory in Case Study Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 14(4), 1-11.
- Runde, D. F. (2021). Vaccine Diplomacy in Latin America and the Caribbean: The Importance of US Engagement. *Center for Strategic and International Studies*. Accedido el 30 de diciembre, 2021, desde <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-latin-america-and-caribbean-importance-us-engagement>.
- Russia 2018 World Cup Bid Committee. (2010). *Ready to Inspire: Russia 2018/2022 FIFA World Cup Bid Book*. Moscú: House of Football.
- Saari, S. (2014). Russia's Post-Orange Revolution Strategies to Increase its Influence in Former Soviet Republics. *Public Diplomacy of Russia. Europe-Asia Studies*, 66(1), 50-66.
- Sahlins, M. (2015). *Confucius Institutes: academic malware*. Chicago: Prickly Paradigm Press.
- Sánchez, L. (2012). ¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo?. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 114, 107-129.
- Sarantakes, N. E. (2010). *Dropping the torch: Jimmy Carter, the Olympic boycott, and the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schindler, C. (2018). *The origins of Public Diplomacy in US Statecraft*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Senado Argentino. Dirección general de Relaciones Internacionales. (2021). *Diplomacia de las vacunas*. Desde: <https://www.senado.gob.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/internacionales/publicaciones/Diplomacia%20de%20las%20Vacunas.pdf>
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Signitzer, B. H. & Coombs, T. (1992). Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Convergence. *Public Relations Review*, 18(2), 137-147.
- Simons, G. (2011). Attempting to Re-brand the Branded: Russia's International Image in the 21st Century. *Russian Journal of Communication*, 4, 3-4.

- Smith, D. (2012). China Daily to publish African edition as Beijing strengthens voice abroad. *The Guardian*. Accedido el 5 de octubre, 2021, desde <https://www.theguardian.com/world/2012/may/14/china-daily-newspaper-launches-african-edition>
- Snow, N. (2002). *Propaganda, Inc.: Selling America's culture to the world*. (2ª edición). Nueva York: Seven Stories Press.
- Snow, N. (2005). *U.S Public Diplomacy. Its History, Problems and Promise*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Snow, N. (2012). Public Diplomacy and Propaganda: Rethinking Diplomacy in the Age of Persuasion. *E-International Relations*, 1-3.
- Snow, N. & Taylor, P. (2009). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Nueva York: Routledge.
- Snyder, J. (2013). *The United States and the Challenge of Public Diplomacy*. Nueva York: Palgrave Mac Millan.
- Strategic Communications Centre of Excellence (NATO). (2018). *2007 cyber attacks on Estonia*. Disponible en: https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/cyber_attacks_estonia.pdf
- Stronski, P. (2021). What Went Wrong With Russia's Sputnik V Vaccine Rollout? *Carnegie Endowment for International Peace*. Accedido el 02 de enero, 2022, desde <https://carnegieendowment.org/2021/11/15/what-went-wrong-with-russia-s-sputnik-v-vaccine-rollout-pub-85783>.
- Sun, W. (2015). Slow boat from China: public discourses behind the 'going global' media policy. *International Journal of Cultural Policy*, 21(4), 400-418.
- Surkov, N. (2015). Russia's Foreign Ministry's New Press Head is a Breath of Fresh Air. *Russia Beyond*. Accedido el 3 de noviembre, 2021, desde: https://www.rbth.com/politics/2015/08/28/russias_foreign_ministrys_new_press_head_is_a_breath_of_fresh_air_48819.html.
- Šuštaršič, T. (2008). *Public diplomacy by United States Information Agency (USIA) and the State Department* [tesis de maestría, Univerza V Ljubljani], desde <http://dk.fdv.uni-lj.si/>.

- Tang, J. (2013). 从外交宣传到公共外交：改革开放三十年我国对外报道的思路演变进 (De la propaganda exterior a la diplomacia pública: evolución del pensamiento sobre la comunicación exterior de China durante los últimos treinta años de reformas económicas). En: Y. Hou and G. Guo, (eds). *对外报道策略与技巧* (Estrategias y tácticas de comunicación externa) (pp. 3-12). Beijing: Communication University of China Press.
- Telias, D. & Urdinez, F. (2021). China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*, OnlineFirst. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/18681026211020763>
- The Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy. Accedido el 30 de abril, 2021, desde <https://web.archive.org/web/20100617004930/http://fletcher.tufts.edu/murrow/pd/definitions.html>
- The State Council Information Office of the People's Republic of China. (s/f). About SCIO. Accedido el 22 de septiembre, 2021, desde <http://english.scio.gov.cn/aboutscio/index.htm>.
- Totman, S. (2009). *How Hollywood Projects Foreign Policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Tuch, H. (1990). *Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Tuñón Navarro, J. (2019). From Propaganda to new Public Diplomacy: experienced and new stakeholders in international communication. *Revista UNISCI*, 50, 151-168.
- U.S.-China perception monitor (2021). The Pulse: Chinese Public Opinion. Accedido el 20 de septiembre, 2021, desde <https://uscnpm.org/the-pulse/>.
- Üngör, Ç, (2009). *Reaching the Distant Comrade: Chinese Communist Propaganda Abroad (1949-1976)* [Tesis doctoral, Binghamton University]. ProQuest Dissertations Publishing.
- United States of America. House of Representatives. 2004. General Accounting Office (GAO). *Testimony before the Subcommittee on National Security, Emerging Threats and International Relations. Committee on Government Reform*. US public diplomacy: State Department and the Broadcasting Board of Governors expand efforts in the Middle East but face significant challenges. Accedido el 10 de noviembre, 2021, desde:

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-GAO-041061T/html/GAOREPORTS-GAO-04-1061T.htm>.

-US Department of State. (2005). Cultural diplomacy: the linchpin of public diplomacy. *Report of the advisory committee on cultural diplomacy*.

-Van Ham, P. (2003). War, Lies, and Videotape: Public Diplomacy and the USA's War on Terrorism. *Security Dialogue*, 34(4), 427- 444.

-Velikaya, A. A. & Simons, G. (2019). *Russia's Public Diplomacy: Evolution and Practice*. Basingstoke: Springer Nature.

-Vladimir Putin: Anti-gay law 'does not harm anybody'. (19 Enero, 2014). *BBC News*. Accedido el 11 de noviembre, 2021, desde: <https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-25800158>

-Wagnleitner, R. (1997). American Cultural Diplomacy, the Cinema, and the Cold War in Central Europe. *Center for Austrian Studies*, 92(4), 1-15.

-Wang, C. (2015). *Film Diplomacy Under the Bush and Obama Administration: A Film Analysis of the American Film Institute's Project: 20/20 and the Sundance Institute's Film Forward Program*. [tesis de maestría, Ohio State University] , desde <https://etd.ohiolink.edu/>.

-Wang, D. (2010). *中国网络媒体对外传播研究* (Investigación sobre la comunicación externa de los medios de comunicación chinos en línea). Beijing: China Books Publishing.

-Wang, H. (1993). Culture as national strength: soft power. *Journal of Fudan University*, 3, 91-96.

-Wang, J. (2007). Telling the American story to the world: The purpose of U.S. public diplomacy in historical perspective. *Public Relations Review*, 33, 21–30.

-Wang, J. (2011). *Soft power in China*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

-Wee, S. L. (2020). From Asia to Africa, China Promotes Its Vaccines to Win Friends. *New York Times*. Accedido el 30 de diciembre, 2021, desde: <https://www.nytimes.com/2020/09/11/business/china-vaccine-diplomacy.html>.

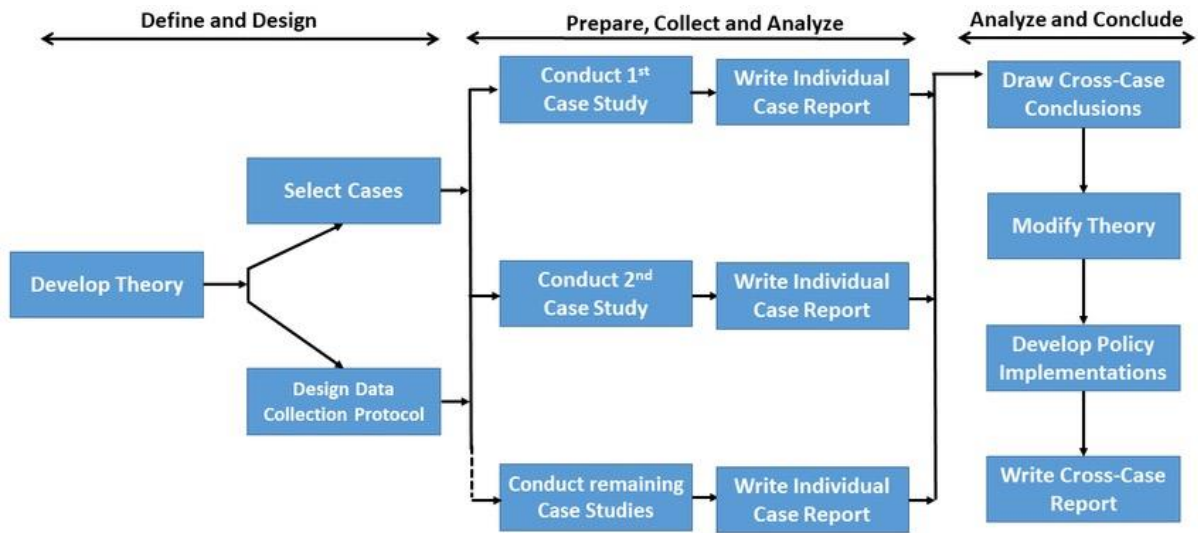
- Wendt, A. (1994). Collective identity formation and the international state. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, A. (2004). The State as a Person in International Theory. *Review of International Studies*, 30(2), 289-316.
- Wetzel, D. (2021). Sorry, America: China's leading the real Olympic medal count. *Yahoo Sports*. Accedido el 15 de enero, 2021, desde <https://sports.yahoo.com/sorry-america-chinas-leading-the-real-olympic-medal-count-081228981.html>
- WHO. (2020). Novel Coronavirus (2019-nCoV) - Situation Report 1. Accedido el 10 de enero, 2022, desde <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf>.
- WHO. (2021). COVID-19 vaccines WHO EUL issued. Accedido el 10 de enero, 2022, desde <https://extranet.who.int/pqweb/vaccines/vaccinescovid-19-vaccine-eul-issued>.
- Wolfe, S. D. (2020). 'For the benefit of our nation': unstable soft power in the 2018 men's World Cup in Russia. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 12(4), 1-17.
- Xi, J. (2014). *La Gobernación y Administración de China*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Xia, L. (2019). *A Discourse Analysis of News Translation in China*. Nueva York: Routledge.
- Xi congratulates Xinhua News Agency on its 90th founding anniversary. (8 Noviembre, 2021). *TianshanNet*. Accedido el 3 de octubre, 2021, desde <http://english.ts.cn/system/2021/11/08/036730381.shtml>.
- Xi Jinping Pledges a Billion More Vaccines for Africa in the Wake of Omicron. (29 Noviembre, 2021). *TIME*. Accedido el 11 de enero, 2022, desde <https://time.com/6124584/china-vaccines-africa-omicron/>.
- Xinhua News. Accedido el 3 de octubre, 2021, desde <http://news.cn/>.

- Xu, G. (2007). *Sinascape: Contemporary Chinese Cinema*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Yang, V. (2015). How Chinese media is going global. *World Economic Forum*. Accedido el 30 de septiembre, 2021, desde <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/how-chinese-media-is-going-global/>.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zaharna, R. (2004). From Propaganda to Public Diplomacy In the Information Age in Snow, Nancy & Kamalipour. *War, Media, and Propaganda: A Global Perspective*. Nueva York: Rowman & Littlefield.
- Zaharna, R. (2010). *Battles to Bridges: U.S. Strategic Communication and Public Diplomacy after 9/11*. Nueva York: Macmillan.
- Zamorano, M. M. (2016). Reframing Cultural Diplomacy: The Instrumentalization of Culture under the Soft Power Theory. *Culture Unbound: Journal of Current Cultural Research*, 8, 166-186.
- Zhang, D. (2020). China's Coronavirus 'COVID-19 Diplomacy' in the Pacific. *Department of Pacific Affairs, Australian National University*. Accedido el 5 de enero, 2022, desde: https://dpa.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2020-04/ib_2020_10_zhang_final.pdf.
- Zhang, G. (2011). 2009 年中国文化软实力研究态势分析. (La investigación sobre el poder blando cultural chino en 2009). En G. Zhang (Ed.), *中国文化软实力研究报告 (2010) (Informe anual sobre la investigación del poder blando cultural de China [2010])* (pp. 1-49). Beijing: Social Sciences Academic Press.
- Zhang, G. (2017). *Research Outline for China's Cultural Soft Power*. Singapur: Social Sciences Academic Press & Springer Nature Singapur.
- Zhang, J. (2008). Making sense of the changes in China's public diplomacy: Direction of information flow and messages. *Place branding and public diplomacy*, 4(4), 303–316.

- Zhang, X. & Guo, Z. (2018). The effectiveness of Chinese cultural centres in China's public diplomacy. En D. K. Thussu, H. Burgh & A. Shi (Eds.), *China's media go global* (pp. 185-198). Londres: Routledge.
- Zheng, Z.(2001). Days when Hu Yaobang was Propaganda Minister. En Zhang, L.; Zhang, D.; Li, G. & Yan, R. (Eds.), *In Commemoration of Yaobang*. Hong Kong: Asian-Pacific International Publishing, Inc.
- Zhou, Y. (2015). Pursuing soft power through cinema: censorship and double standards in mainland China. *Journal of Chinese Cinemas*, 9(3): 1-14.
- Zhu, Y. (2014). *Two Billion Eyes: The Story of China Central Television*. Nueva York: The New Press.
- Zhu, Y. & Nakajima, S. (2010). The Evolution of Chinese Film as an Industry. En Y. Zhu & S. Rosen (Eds.), *Art, Politics, and Commerce in Chinese Cinema* (pp. 17-33). Hong Kong: Hong Kong University Press.
- 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》(El Comité Central del Partido Comunista de China emitió el "Plan de Reforma Institucional del Partido y del Estado de Profundización"). (21 Marzo, 2018). *NetEase News*. Accedido el 3 de octubre, 2021, desde <https://web.archive.org/web/20180321085525/http://news.163.com/18/0321/14/DDE74M2P00018AOQ.html>.

Anexos

I.



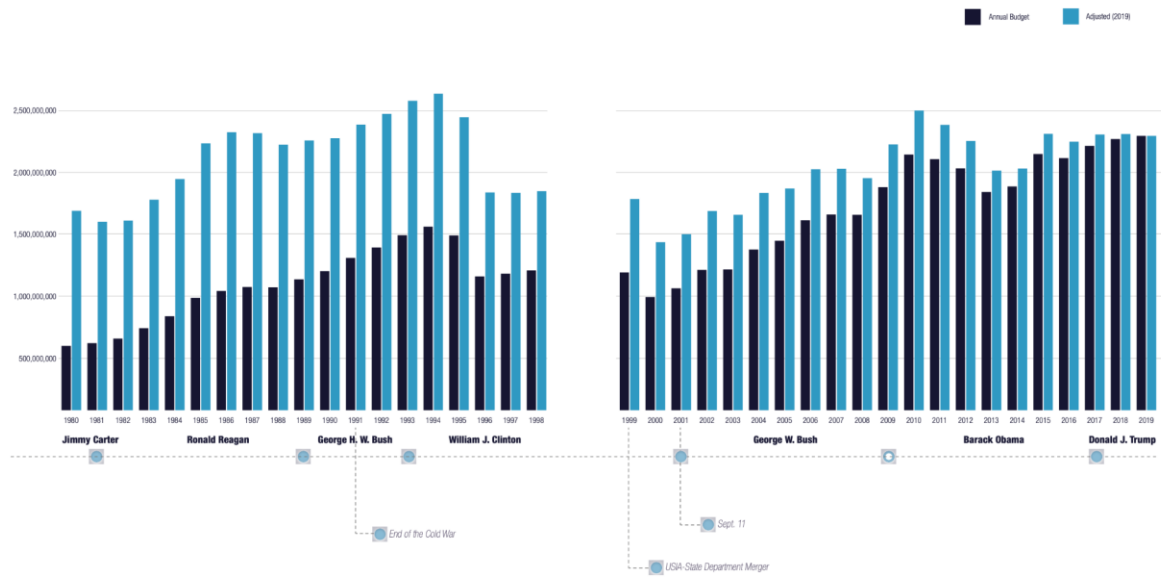
II.

TOTAL PD SPENDING BY BUDGET FY 2015-2019

<i>(in millions)</i>	FY 2015	FY 2016	FY 2017	FY 2018	FY 2019
DP - Public Diplomacy	\$377.3	\$369.6	\$358.2	\$392.9	\$391.2
DP - American Salaries	\$133.0	\$134.6	\$134.6	\$183.5	\$186.8
Educational and Cultural Exchange Programs (ECEP)	\$594.9	\$590.9	\$634.1	\$646.1	\$700.9
Supplemental Funding (OCO and AEECA)	\$215.0	\$183.1	\$208.8	\$159.2	\$130.9
USAGM/BBG	\$743.9	\$752.9	\$794.0	\$803.5	\$800.3
Total State & USAGM PD Spending	\$2,064.1	\$2,031.1	\$2,129.7	\$2,185.2	\$2,210.1
State & USAGM PD Spending as a % of Total International Affairs Budget	3.97%	3.67%	3.56%	3.88%	3.91%
International Affairs Budget	\$51,988	\$55,301	\$59,752	\$56,386	\$56,476
State & USAGM PD Spending as a % of Federal Discretionary Budget	0.17%	0.17%	0.17%	0.17%	0.17%

III.

History of Public Diplomacy Spending 1980-2019: Actual and Adjusted (2019)



IV.

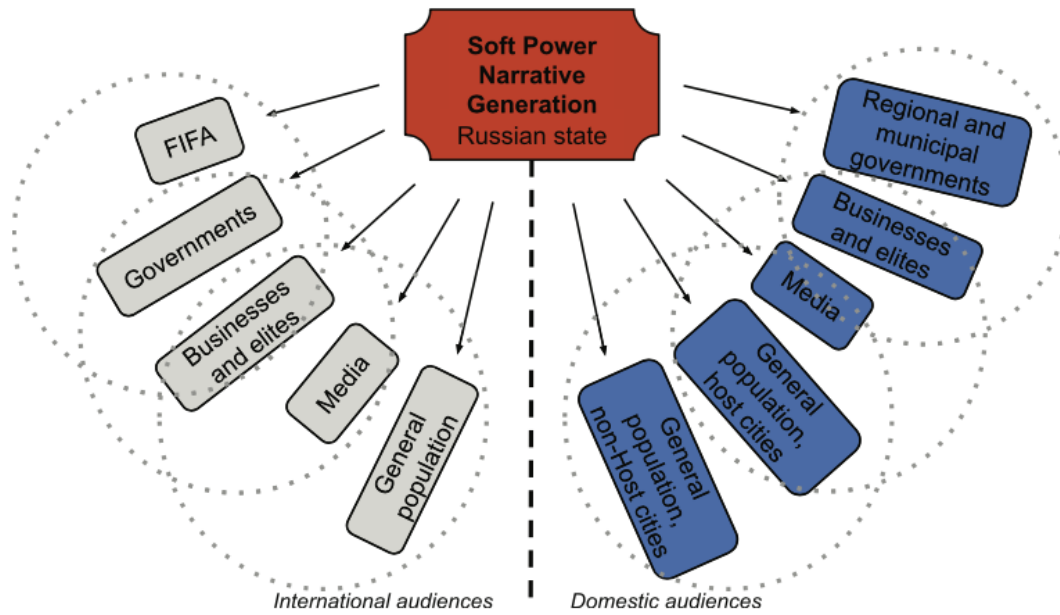


Figure 1. Text: International and domestic audiences for 2018 World Cup soft power narratives, showing overlaps between groups.

V.

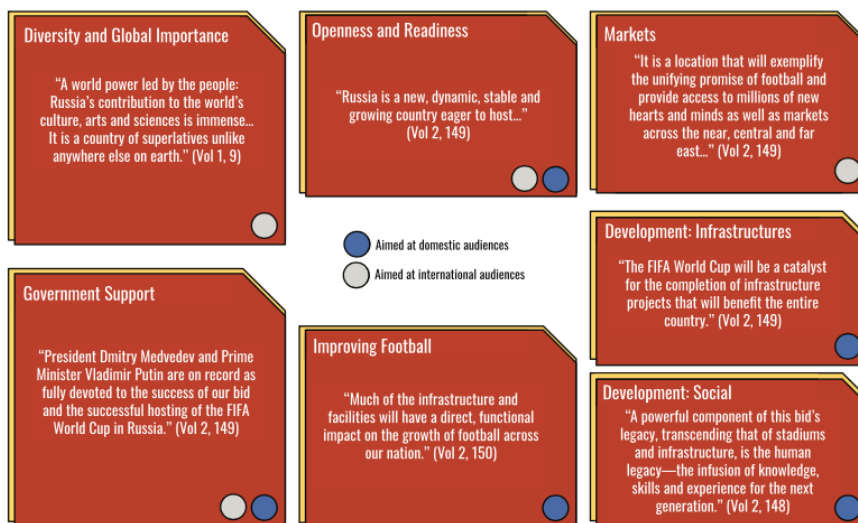


Figure 2. Text: Foundational narratives for the 2018 World Cup, including representative quotations from the 2018 bid books. Source: Russian World Cup Bid Committee, 2018.