

¿Países poderosos o influyentes?

Reconfiguraciones globales en el siglo XXI

HINDE POMERANIEC / RAQUEL SAN MARTÍN

La construcción de la influencia internacional está dejando de gestionarse y conseguirse exclusivamente en el ámbito diplomático tradicional. Desde consultoras encargadas de «gestión de la reputación» hasta cientos de foros, ámbitos de investigación y diseño de políticas y *lobby* internacional permiten a los países disputar un lugar de visibilidad global. El libro *Dónde queda el Primer Mundo. El nuevo mapa del desarrollo y el bienestar* (Aguilar, 2016) –del que aquí se reproduce un extracto– busca ordenar las piezas del confuso mundo actual y mirar desde otros costados y con otras lentes la glorificada y satanizada globalización.

Armas y billetes. Durante décadas, esas fueron las fuentes de poder con las que un Estado se sentaba a la mesa de las negociaciones globales. La novedad de estos tiempos no es que esos poderes estén menguando o hayan desaparecido, sino que la mesa de los que diseñan las reglas

del mundo se ensanchó, se volvió más diversa y, sobre todo, que existen otros recursos que permiten ganarse el derecho a la silla. En efecto, al lado de los Estados tradicionalmente poderosos hoy intervienen de distintas maneras actores no gubernamentales, personalidades influyentes,

Hinde Pomeraniec: es licenciada en Letras y periodista. Es columnista del diario *La Nación* y conductora del noticiero internacional de la tv Pública. Fue directora editorial del Grupo Editorial Norma y actualmente lo es del área Libros del Grupo Vi-Da, especializado en *ebooks*. Es autora, entre otros libros, de *Katrina, el imperio al desnudo* (Capital Intelectual, Buenos Aires, 2007) y *Rusos. Postales de la era Putin* (Tusquets, Buenos Aires, 2010).

Raquel San Martín: es periodista y editora responsable del suplemento «Ideas» del diario *La Nación*. Tiene una maestría en Antropología Social y Cultural por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y fue docente de la Licenciatura en Comunicación Periodística de la Universidad Católica Argentina. Es autora de *La educación que podemos conseguir* (Taeda, Buenos Aires, 2009) y *Por qué dura el amor* (Sudamericana, Buenos Aires, 2012).

Palabras claves: globalización, influencia, reputación, Primer Mundo.

redes sociales y hasta grupos terroristas. Del mismo modo, países considerados subdesarrollados o con gobiernos autoritarios, uso recurrente de la violencia o sistemas económicos semicapitalistas participan en las conversaciones con pleno derecho, mientras naciones medianas, que no podrían competir en las grandes ligas del poder económico o militar, se hacen un lugar en el diálogo a fuerza de instituciones estables, cuidado del medio ambiente, innovación y políticas públicas progresistas.

Los especialistas han pasado los últimos años tratando de encontrar un nombre y un sentido a este mundo contradictorio, un escenario de transformaciones que desconciertan, en el que hablar de «globalización» nos dice cada vez menos. Se hace referencia en ese sentido a un mundo multipolar, apolar, no polar, de un bipolarismo bifronte –una potencia que desciende y otra que emerge, con posibilidades de cohabitación–, de un «Sur global» que puede extender valores de solidaridad y cooperación, de un mundo en el que el poder va *from the West to the rest* (de Occidente al resto) y de una «globalización descentrada» sin superpoderes. En lo que la mayoría está de acuerdo es en que no se trata de un escenario de rivalidades nacionales como las que marcaron la Guerra Fría, o de preeminencias de uno u otro continente en términos clásicos. Como dice Barry Buzan: «Los cambios se despliegan

mucho más profundamente y afectan las propias fuentes de poder en las que descansa el orden internacional».

Es el caso de la propia idea de democracia y la línea que solía separarla distintivamente de los autoritarismos. Si durante las décadas de 1980 y 1990 la direccionalidad de los cambios políticos en el mundo era indiscutiblemente la «democratización» –aunque esas transiciones fueran más accidentadas de lo que la buena conciencia del mundo desarrollado quería ver–, hoy «muchos países que los observadores más entusiastas veían en transición a la democracia están de hecho en transición a una zona política gris habitada por sistemas híbridos que combinan características de la democracia y el autoritarismo», como dice el reciente informe *The New Global Marketplace of Political Change*, producido por el Fondo Carnegie para la Paz Internacional, un *think tank* con sede en Washington. En línea con varios otros analistas, el informe va más allá: la direccionalidad de los cambios políticos, que no dejan de ocurrir, no es clara, y hay al mismo tiempo tantos países virando de la democracia al autoritarismo como haciendo el camino inverso, tantos saliendo de la guerra civil o los conflictos internos como entrando en ellos.

En consecuencia, la construcción de la influencia internacional está dejando de gestionarse y conseguirse exclusivamente en el ámbito diplomático

tradicional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sus organismos y sus clasificaciones y ordenamientos a escala nacional. Hoy existen, por ejemplo, desde consultoras encargadas de «gestión de la reputación» para países hasta cientos de foros, ámbitos de investigación y diseño de políticas y *lobby* internacional en los que los países pueden disputar un lugar de visibilidad y posicionarse como líderes en temáticas específicas, alineadas con sus intereses domésticos.

Una encuesta sobre percepciones globales realizada por el Reputation Institute, una consultora que trabaja con grandes corporaciones y Estados, mide desde 2010 la confianza, admiración, respeto y estima que provocan 55 países, a través de 27.000 encuestas. En la última medición, de 2015, Canadá ocupó el primer lugar, seguido por los imbatibles noreuropeos (Noruega y Suecia), Suiza, Australia, Finlandia y Nueva Zelanda. Los clásicos. Lo interesante es mirar dónde se ubicaron las primeras economías del planeta: Estados Unidos apareció en el lugar 22; China en el 46; la India en el 33 y Rusia en el 52. En otras palabras, el volumen de la economía o el poderío demográfico o militar no parecen correr paralelos con la buena reputación de los países. La admiración que despierta un país sí tiene correlación, en cambio, con el nivel de «felicidad» según lo midió la ONU en 2015 –nueve de los diez países más felices están entre los más prestigiosos–, el índice de

«paz global» y el de transparencia. Una paradoja de los tiempos contemporáneos para dejar anotada: el éxito económico no necesariamente coincide con el bienestar de la población y su calidad de vida.



Claro que las potencias tradicionales –por buscar una clasificación en un mundo que está poniendo todas en duda– siguen usando sus fuentes clásicas de poder en distintas formas y combinaciones. Y que los no tan poderosos en esas coordenadas están aprendiendo rápidamente a gestionar su influencia, si no es globalmente al menos sí en sus propios vecindarios, y en sus propios términos. Tal como describe Federico Merke:

Los dos instrumentos de poder por excelencia son el poder militar y el económico, porque el poder político articula con ellos. Los expertos en EEUU dicen que la política en ese país no la hace el Departamento de Estado, sino Defensa y Comercio. Hay estudios que muestran que los países que tienen un lugar como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU reciben más dinero para ayuda al desarrollo por parte de EEUU, que necesita que voten y apoyen las resoluciones que le interesan.

El «poder económico» puede ser así ayuda condicionada (a veces, también para objetivos más edificantes, como que un país demuestre avances en el respeto a los derechos humanos o la democracia). Pero junto con el poder

militar también puede adoptar otras formas: presión diplomática, sanciones económicas, apoyo militar y de entrenamiento a actores oficiales o paramilitares en otros países (como Rusia en Ucrania, o Etiopía en Somalia), financiamiento de campañas electorales, movimientos opositores o gobiernos recién llegados (como Arabia Saudita y Turquía en Egipto; Qatar en Libia; la India en Nepal; Ruanda en el Congo al apoyar a los tutsis, o Sudáfrica en Costa de Marfil, por citar unos pocos ejemplos). O lo que algunos analistas llaman «promoción antidemocrática»: financiamiento y apoyo diplomático de algunos países con poder económico o militar (China, Irán, Rusia) a Estados autoritarios en sus regiones, iniciativas que no tienen tanto de inspiración ideológica como pragmática: dar apoyo a oficialismos u oposiciones que convienen a sus intereses y seguridad, sin importar sus implicancias y consecuencias en los países en los que intervienen.

Las coordenadas de «país democrático» o «país autoritario» parecen limitadas para describir este verdadero «mercado» de influencias y construcción de poder simbólico en los países, entre ellos y en escala regional y global. Sin embargo, la verdadera novedad no está en los métodos más oscuros y potencialmente peligrosos de hacerlo para las poblaciones civiles y su desarrollo –como el financiamiento de un país de movimientos desestabilizadores en otro o las

inversiones motorizadas por la corrupción–, sino en los modos en que un conjunto de países sin poder tradicionalmente entendido están buscando atajos y creando espacios y herramientas para obtener el nuevo bien global más apreciado: influencia. Y no hay que ser millonario ni estar sentado sobre armas nucleares para hacerlo. Casi lo contrario.



«Los países intermedios también pueden ser influyentes a escala global. Pienso en países como Australia, Canadá, los nórdicos, hasta Argentina. Son Estados que no tienen poder económico ni militar significativo, a los que no llamaríamos ‘poderosos’, sino ‘prósperos’, que no están interesados en la búsqueda del poder en sentido clásico. Por eso son países que pueden jugar a ser ciudadanos globalmente correctos y apoyar en términos generales al desarrollo, la democracia y los derechos humanos», sostiene Merke. El especialista encuentra dos formas principales de hacerlo. Una es la llamada «diplomacia de nicho», es decir, la búsqueda de un tema específico en el que un país puede especializarse técnica y políticamente y destacarse como jugador global y responsable, participando en los foros específicos que muchas veces logran acercar a países que en otros aspectos están distanciados. «No se presentan como países que pueden influir en muchos temas, sino

que tienen una ventaja comparativa en un asunto, por *expertise*, por historia, por nivel de progreso», explica Merke y enumera ejemplos: Brasil juega la carta en el cambio climático, como un actor con capacidad para hacer compromisos creíbles; Chile en cuestiones de recursos minerales; Argentina es influyente en el sector nuclear, de maneras que no muchos conocen: «Nuestro país es el único del mundo en desarrollo con programa nuclear que está en todos los clubes nucleares, formales e informales, y colabora en cuestiones como el uso pacífico o la interdicción en alta mar de buques sospechados de transportar materiales peligrosos. Argentina y EEUU son aliados en este tema, con un altísimo nivel de entendimiento». El país es además un *leading case* en derechos humanos: participó activamente junto con Francia en la elaboración del tratado internacional que define la categoría de desaparecido y va adelante también en la discusión de las normas migratorias en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Canadá, por su parte, es otro caso de estudio en diplomacia de nicho: desde el fin de la Guerra Fría se posicionó como un país experto en operaciones de paz y ayuda humanitaria. «Es el país que organizó todo el debate global sobre el concepto de ‘responsabilidad de proteger’, que impulsó Kofi Annan desde Naciones Unidas, que sostiene que los Estados que violan sistemáticamente los derechos humanos de su pueblo pierden de algún modo su derecho de sobe-

ranía y abre la posibilidad de que la comunidad internacional intervenga para frenarlo», señala Merke. La otra forma de construir influencia está en el llamado «regionalismo», es decir, la cooperación para crear espacios regionales en bloques más o menos institucionalizados, en una suerte de suma de influencias individuales –la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) o la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) son dos ejemplos de ello–. «Les da a los Estados un ‘animémonos y vamos juntos’. Brasil juega esa carta como representante del Mercosur afuera de sus fronteras, el líder regional frente a los BRICS», concluye Merke.



Hay otra estrategia de construcción de influencia, cada vez más profesionalizada, en la que hoy coinciden países tradicionalmente poderosos (ricos y armados), con buena, regular o mala reputación, con países medianos, pero globalmente influyentes. Se llama «diplomacia pública» e incluye todos los esfuerzos de persuasión global destinados a lograr lo que la competencia planetaria impone: construir una cierta imagen de un país en las mentes –y de ahí en las opiniones, las decisiones de inversión, las ideas– de los ciudadanos del resto del mundo. Algunos ejemplos lo dejan más claro: ¿qué tienen en común las becas Fulbright, el Instituto Confucio (dedicado a promover la

cultura y el idioma chinos en el mundo), el canal de TV ruso RT, la monarquía británica, los viajes del papa y los Juegos Olímpicos? Son todos ejemplos de herramientas de diplomacia pública que, lejos de considerarse cuestiones menores o superficiales, hoy tienen su lugar en las discusiones de estrategia política y económica de los países más diversos.

De EEUU a Australia, de China a los países árabes, de Colombia a España, los países más diversos aprendieron que un graduado universitario es un embajador informal perpetuo cuando regresa a su país; que organizar el Mundial de Fútbol da una oportunidad de oro por un mes; que una empresa privada innovadora dice algo del lugar en que nació y que una primera dama carismática –como la cantante Peng Liyuan, esposa del presidente chino– puede trasladar algo de su encanto al resto del país.

¿Qué es lo que hace que la diplomacia pública se haya vuelto tan atractiva como para que se le destinen presupuestos crecientes, organismos específicos, especializaciones académicas, blogs y encuentros internacionales? Los expertos coinciden: cuando la información circula *ad infinitum* por las redes sociales, los blogueros desmienten a los gobiernos y se establecen lazos entre personas de distintos países sin mediaciones institucionales, los ciudadanos pueden no estar atentos a las variaciones del

PIB o del coeficiente de Gini (una medida de la desigualdad), pero saben muy bien qué país se preocupa por el medio ambiente, cuál tiene una política humanitaria hacia los refugiados, quién da importancia a la innovación o en cuál las políticas de infancia empiezan más temprano. Así, en plena competencia por la reputación global, los países emergentes –sobre todo ellos– necesitan lograr una imagen favorable ante el resto del mundo, a menudo desviando la atención de sus puntos menos positivos. No en vano, como coinciden los especialistas, en su ascenso como «potencia nacional global», China se ha vuelto el jugador más activo en diplomacia pública del mundo. Pero a pesar de los abultados presupuestos que le dedica, no le resulta sencillo. A diferencia de EEUU, que es casi un miembro natural de muchas regiones, como Australia, Europa occidental y América Latina, China no tiene amigos ni aliados –una consecuencia de su historia de autosuficiencia–, y la construcción de su influencia a través de sus inversiones millonarias en África o América Latina, por ejemplo, se ve más como propia de un «imperialismo extractivo» que como una muestra de buena voluntad y ayuda al desarrollo.

«La diplomacia pública no es una relación de Estado a Estado, sino de Estado a las sociedades de otros países, con la idea de darle a la gente una serie de herramientas para entender

mejor al propio país», apunta Gino Pauselli, especialista en relaciones internacionales y asistente de investigación en la Universidad de San Andrés. El *soft power*, la marca país, los medios digitales y redes sociales, el Estado, las industrias culturales y las ONG forman un entramado que se sintetiza en una de las máximas de estos saberes: en el mundo interconectado en el que vivimos, todos somos diplomáticos. «Es una estrategia de persuasión que supone un trabajo a largo plazo, que involucra todas las áreas de gobierno y a muchos actores. El objetivo suele ser el desarrollo económico masivo en el extranjero y necesita por eso que los cambios de gobierno no modifiquen la estrategia de fondo», completa Mariana Mangiarotti, consultora en temas de reputación de ciudades, países y regiones, fundadora de Branding Places. «La diplomacia pública hoy funciona porque la opinión pública tiene un poder creciente, porque logra resultados económicos duraderos y comprobables en el tiempo, y porque el mundo está virando a la cooperación, al poder blando y a ciertas temáticas humanitarias, como todas las que involucran a las mujeres, el medio ambiente, la pobreza y las minorías».

Claro que «vender» EEUU –que a menudo implica en realidad contrarrestar algunas imágenes del país– o la amable y atractiva Australia –clasificada como uno de los mejores lugares para vivir– no es lo mismo que hacerlo con

Colombia –marcada en su imagen externa por la violencia del narcotráfico– o mejorar la imagen de países como China y Rusia, con recursos abultados, pero complicadas marcas que revertir (autoritarismo, represión de la disidencia, violencia militar), incluso desde el *marketing* nacional.

EEUU es una referencia de diplomacia pública continuada en el tiempo, que no solo sale del Departamento de Estado, sino más informalmente de la industria cinematográfica de Hollywood a Disney, McDonald's o Starbucks, y que en los últimos años ha pasado de establecer diálogos con las elites de otros países a hacerlo entre «la gente común». Una red de ex-alumnos de universidades estadounidenses en distintos países; el programa Youth Ambassadors, que lleva a chicos de 16 años a pasar un mes a EEUU, sin experiencia previa en el país; un programa de visitas de algunas semanas para jóvenes profesionales en distintas áreas; las tradicionales becas Fulbright de intercambio educativo; centros binacionales en muchos países y cursos gratuitos de inglés son algunos ejemplos.

En terrenos menos amables hay quienes marcan que, más allá de la inversión en influencia que supone la diplomacia pública, en algunos escenarios debería actuarse con más agresividad. «La diplomacia pública trata de presentar alternativas de

manera decidida para contrarrestar los mensajes de los adversarios», escribió recientemente Philip Serb, experto del Centro de Diplomacia Pública de la Universidad de Carolina del Sur. Son consejos para EEUU ante las estrategias de posicionamiento de Rusia en Ucrania y de China en buena parte de Asia. «La estrategia china requiere una respuesta de diplomacia pública dirigida a lugares donde China puede ser vulnerable. En África, por ejemplo, muchos consideran las inversiones chinas un nuevo colonialismo. Los esfuerzos para mostrar que hay alternativas a esa manera de trabajar con África pueden ser útiles», sugirió Serb. Sin embargo, las estrategias de diplomacia pública de países como Rusia o China están tan dirigidas a las sociedades extranjeras como a moldear renovadas imágenes hacia dentro de sus propios países. Así, mientras el Instituto Confucio es la institución de su tipo que más crece en el planeta, el presidente Xi Jinping convirtió el «sueño chino» en el eslogan de su gobierno, un mensaje de equilibrio complicado entre el desarrollo económico, el posicionamiento global y los valores tradicionales del país. En octubre de 2014, al lanzar un programa para las industrias creativas de China en el mundo, dijo que el arte debía «promover los valores chinos contemporáneos, mostrar la cultura tradicional y los gustos estéticos de los chinos». Las empresas como Lenovo o Baidu, en el área tecnológica, se encargan de expandir por el

mundo otra cara del país, como ha logrado Samsung con Corea del Sur.

Rusia parece haber adoptado una estrategia similar: mientras el canal de TV ruso RT expande «una mirada rusa» sobre los fenómenos políticos y económicos, se organizaron los Juegos Olímpicos de invierno en Sochi en 2014, se prepara el Mundial de Fútbol en 2018 y se crea la Fundación Russkiy Mir para «convertir el mundo ruso en un proyecto global», hay esfuerzos similares para celebrar la historia, la cultura y la lengua rusas internamente, con el uso del ballet, la literatura, la exploración del espacio y hasta el papel de la Iglesia ortodoxa como transmisora de la «unidad rusa». Están, sin embargo, quienes marcan que las estrategias rusas son altamente centralizadas, transmiten la noción del país imperial –lo cual no es muy adecuado para muchas audiencias– y se siguen construyendo «de arriba hacia abajo».

Con menos recursos, Nigeria ha logrado instalar Nollywood, su industria cinematográfica en crecimiento; Turquía promueve sus telenovelas en el mundo; la India ha hecho del yoga un vehículo de presentación del país; Qatar invierte crecientes recursos en investigación científica, educación y desarrollo local, para apoyar «a una sociedad abierta e innovadora», y Perú desarrolló una ambiciosa marca país como una nación «polifacética, especialista y cautivadora», que lo está colocando en el mapa,

desde la gastronomía hasta los foros internacionales.

Hay además casos menos exitosos. «Japón no está internacionalizado en la medida en que se podría esperar de la tercera economía del mundo, sino que está marcadamente orientado a lo doméstico. Tiene un mercado interno envidiable, pero por esa solidez y tamaño no hay presión en las industrias para globalizarse. Aquellas que sí lo hacen –el animé, el manga, la moda, los grupos pop–son de nicho», dice Nancy Snow, experta norteamericana en relaciones internacionales y públicas, que trabaja analizando *in situ* el caso de la marca Japón. «Japón sufre de los peores estereotipos: rareza, inhabilidad para socializar y aislamiento. Hay un gran respeto por su cultura, seguridad, limpieza y trabajo duro, pero menos inclinación por algunas de sus retóricas y acciones oficiales», sostiene.

Nadie se atreve a postular que las fuentes tradicionales que hacen a una potencia estén en entredicho, pero sí parece más evidente que, mientras el poder global se fragmenta, existen para los países muchas más vías para hacerse visibles. Claro que también la organización fundamentalista Estado Islámico, por ejemplo, tiene una aceptada maquinaria de instalación de influencia a través de su manejo de las redes sociales, medios de comunicación y otros canales informales. Y que Occidente lo enfrenta con el tradicional recurso de la respuesta armada. La influencia, ese «poder blando» de los países, «puede ayudar a preparar el territorio para ciertas discusiones y estrategias de acción, pero no puede lograr lo impensable», como aporta Pauselli. Eso, aun en el mundo interconectado y más horizontal en que convivimos, parece depender todavía del idioma que hablan las elites. ☒



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2016

Gijón

Nº 89

DESMONTAR LA DISTOPÍA
Escritores en época de incertidumbre

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 36 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 45 euros

Suscripción internacional: Europa - 60 euros (incluye gastos de envío)

América y otros países - 80 euros (incluye gastos de envío)

Suscripción digital: 19 euros

Ábaco es una publicación trimestral de CICEES, C/ La Muralla Nº 3, entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.es>.