

La importancia de la comunicación para el Gobierno en el nuevo sistema internacional

*Fco. Javier Hernández Alonso**

Se necesita cubrir un nuevo puesto de trabajo. Ser cuidador de la isla de Hamilton, conocida como la Gran Barrera de Coral, un lugar paradisíaco, perteneciente al estado de Queensland, en la costa este de Australia. Esta oferta laboral, por sus condiciones, es conocida como «El mejor trabajo del mundo»:

«There are a few minor tasks that need to be taken care of, but the most important duty is to report back to Tourism Queensland (and the world) and let us know what's taking place on the Islands of the Great Barrier Ref.»

[Hay pocas tareas de las que ocuparse, pero el deber más importante es informar al departamento de turismo de Queensland (y al mundo) y dejarnos conocer qué está ocurriendo en la Isla de la Gran Barrera de Coral.]

Con esta introducción se presenta una página web oficial del gobierno australiano que ha sido visitada por millones de personas de todo el mundo en su poco más de un mes de existencia. Para cubrir ese puesto de trabajo se han establecido unos requisitos. El estado de Queensland sólo pide que el candidato esté dispuesto a quedarse allí seis meses, con un buen manejo del inglés para comunicarse, que sea muy dinámico y que esté interesado por el mundo de los arrecifes. El trabajo. Explorar la isla y los fondos submarinos y dar cuenta de todas las vivencias a través de un blog semanal con fotografías y vídeos. Anthony Hayes, jefe ejecutivo del departamento de turismo de la zona explicó que están buscando a alguien que cuente historias sobre la isla.

* Investigador en Comunicación Política Internacional. Universidad Complutense de Madrid.

El salario. En torno a 105.000 dólares, unos 90.000 euros, además del hospedaje y transporte para moverse dentro de la isla.

Esta oferta ha causado un enorme revuelo en todo el mundo. Al día siguiente de salir publicada, la página web (www.islandreefjob.com) se bloqueó ante la avalancha de solicitudes, 300.000 en un solo día. Nicole McNaughton, una portavoz del Estado de Queensland trataba de dar explicaciones a los medios de comunicación: «En la página web teníamos visitantes que se conectaban desde Mongolia o el Vaticano». Y es que para acceder al puesto se necesita entrar en la web institucional, rellenar un cuestionario y enviar una fotografía acompañada por un video original y convincente, de un minuto, en donde el candidato debe explicar las razones por las que está interesado en viajar a la isla. Los cortometrajes se publican en la propia página oficial; aunque muchos pueden encontrarse en Youtube. Los videos llegan de países como Rumanía, Turquía, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Italia, Kenia, India o España.

Este episodio que acabo de presentar puede parecer, a simple vista, anecdótico, pero si se piensa sobre el fenómeno, sus consecuencias y se observa cómo ha aparecido en todos los medios de comunicación; desde la CNN y la BBC, hasta los españoles, como Antena 3 o La Sexta; puede afirmarse que se trata de una estrategia de comunicación que da cuenta perfectamente de la manera en que está estructurado el nuevo sistema internacional.

Haciendo un breve análisis encuentro que detrás de todo el fenómeno se encuentra el gobierno de Australia, y más concretamente el estado de Queensland, cuyos objetivos son la atracción de turistas y dar a conocer de manera eficaz los atributos del país. Incido en el hecho de que esa comunicación estratégica debe ser eficaz debido a que es una de las características intrínsecas del concepto de comunicación, es decir, existe un emisor que pretende poner en común una realidad y para ello necesita, no sólo que el mensaje llegue al emisor, sino que sea comprendido. Esta necesidad, observando cómo se ha desarrollado el proceso en el caso de la isla australiana, es el gran objetivo de la comunicación estratégica que llevan a cabo todos los actores o elementos que participan de un entorno dado.

Para el caso que aquí pretendo analizar (la comunicación de las instituciones políticas a nivel internacional) el ejemplo australiano indica cómo está estructurada la sociedad internacional, de manera que la comunicación y la información se han convertido en pilares fundamentales y en un activo de primer orden para los gobiernos, en particular, para participar en un sistema tremendamente interconectado y competitivo.

El diplomático y profesor de la London School of Economics and Political Science, Shaun Riordan, argumenta que el mundo se encuentra en transformación. La opinión pública internacional se encuentra cada vez más organizada

y los ciudadanos tienen un papel más relevante, consciente o no, y directo, al interactuar más fácilmente con el resto de actores internacionales. Ahora el Estado ha perdido poder y, en cambio, han surgido nuevos participantes que reclaman mayor atención en el tablero de las relaciones internacionales. «El creciente poder de los órganos de gobierno supranacionales y subnacionales, y el poder menguante de los Estados nación tradicionales, en especial en Europa, ponen en tela de juicio el papel de los gobiernos de los Estados nación como instancias de las que dependen los ministerios de asuntos exteriores y donde se formula y se pone en práctica la política exterior». Las normas del juego han cambiado.

Ante esta perspectiva, los investigadores y analistas internacionales han tratado de medir la importancia de los procesos comunicativos para la sociedad internacional desde una perspectiva sistémica que entiende un entorno en la que multitud de actores se presentan relacionados y que, a través de diferentes procesos, buscan la obtención de unos beneficios que les permitan conseguir mayor capacidad de influencia y de acción. Bajo esta perspectiva, autores como Tooze, Deutsch, del Arenal o Lozano Bartolozzi justifican la Teoría de las comunicaciones como un campo fundamental de análisis y aproximación al sistema internacional.

La Teoría de las comunicaciones aplicada de este modo es entendida por del Arenal como «el conjunto de enfoques que tratan de poner de manifiesto los aspectos políticos de las comunicaciones y el grado en que las mismas condicionan el comportamiento político y la propia evolución de la sociedad».

Como no puede ser de otra manera, y teniendo presente la concepción de la sociedad internacional como un sistema comunicativo, el gobierno, presentado como una institución política representativa, deberá desarrollar comunicaciones estratégicas eficaces para mantener un diálogo con todos aquellos actores que participan del sistema internacional. Para ello cuenta con la práctica de lo que se conoce como Diplomacia Pública, es decir, la aplicación de un conjunto de herramientas por parte de una institución como el gobierno, representante de un determinado Estado, que tienen por objeto la participación en el debate público internacional para influir en el clima intelectual, político y social.

El fenómeno de la isla australiana es un claro ejemplo de diplomacia pública puesto que ha sido una estrategia promovida por el gobierno y destinada a influir en la percepción que la opinión pública internacional tiene sobre el país. De esta manera se han utilizado a los medios de comunicación como vehículos transmisores de un mensaje destinado a una audiencia global.

Este uso de los medios de comunicación por parte del gobierno lleva a pensar en las nuevas formas de comunicación política que se están empleando en el sistema mundial y reafirma la teoría que se aproxima a las relaciones in-

ternacionales desde una perspectiva comunicativa, alejándose así de las perspectivas realistas y afirmando que el verdadero poder estriba en el diálogo y la confianza que se genera en el exterior.

En primer lugar desaparece la frontera entre política nacional e internacional, y, por lo tanto, la brecha entre información nacional e internacional se reduce. Un ejemplo muy claro está en los problemas entre Rusia y Ucrania por el suministro de gas que dejaron sin abastecimiento a Francia y a Alemania. Este conflicto afectó a su economía y a sus políticas nacionales, obligando incluso a la Unión Europea a intervenir. Compañías como E.On y RWE se vieron afectadas. Por lo tanto, la interconexión de la que hablaba anteriormente queda patente en estos ejemplos.

El segundo elemento que condiciona la importancia de la comunicación en el nuevo sistema internacional es la generalización de la democracia centrada en los medios. Este fenómeno otorga gran importancia a la comunicación efectiva de una imagen que permita obtener grandes resultados en todas las áreas, tanto en política interior como de cara al exterior. El mantenimiento de una buena imagen influye en aspectos como la economía, el comercio y la política.

El interés del político o institución política por controlar la agenda mediática y, de esta manera, llegar a los ciudadanos, se ha convertido en una constante. También para los gobiernos en el plano internacional y a través de la diplomacia pública de una forma más institucionalizada y específica.

La principal consecuencia de este fenómeno son los cambios en el modo de hacer política. Desaparece el debate y la confrontación de ideas, intereses, valores y principios en busca del bien común, tal y como se expresa en el concepto clásico de lo político, para buscar el eslogan, la frase directa, el momento mediático y premiar a la imagen.

En el sistema internacional ocurre lo mismo. El gobierno busca la mejor manera de aparecer ante los medios de comunicación internacionales. Como ocurre con el caso de Australia, se ensalzan los mejores y más vistosos atributos y se busca luchar contra los prejuicios establecidos por la opinión pública internacional. Los modelos de investigación de mercados y el marketing político están a la orden del día y prolifera la gestión de la imagen de un país a través de una imagen de marca sólida y atrayente. Las imágenes de playas de arena fina y agua cristalina que se ven en los vídeos que ha lanzado el estado de Queensland han dado la vuelta al mundo y esto es un arma muy potente.

Estas prácticas hacen que se hable de la «espectacularidad de la política», como lo ha denominado María José Canel, de manera que, a través de una democracia basada en los medios, la política, tanto nacional como internacional, se reduzca a la consecución de unos resultados de audiencia o al incremento de la popularidad. Y siguiendo a la autora anteriormente citada, se entiende que «la popularidad constituye, entonces, una vía que puede acercar posiciones

entre la institución y el público». Es decir, en un sistema en el que prima la imagen, una institución que conozca los cauces para transmitir de manera eficaz y llegar a la opinión pública, tendrá una enorme ventaja competitiva con el resto de actores.

Como consecuencia de la importancia de la popularidad y la búsqueda de símbolos se ha incrementado la personificación en el ámbito público político y se ha normalizado el término «campaña permanente» para buscar la visibilidad del político o la institución política en todo momento. Siguiendo por esta línea, la comunicación por parte del gobierno se convierte en una tarea inmediata, sujeta a la actualidad, sin dar cabida a la reflexión y, por lo tanto, sin ningún tipo de perspectiva. Los criterios periodísticos y el qué, quién, cuándo, dónde y cómo, se han trasladado al ámbito político. Y, de esta manera, en un entorno donde la actividad del gobierno se convierte en una actuación ante los medios, es común y corriente generalizar la figura de los consultores y los asesores de imagen, atribuyéndoles un papel relevante en el contexto de la democracia centrada en los medios.

Un ejemplo de personificación del ámbito político que trascendió la barrera de lo nacional hasta convertirse en un asunto de relevancia internacional lo plasma el presidente francés, Nicolás Sarkozy, quien, en un primer año de una legislatura que comenzó el 16 de mayo de 2007, revolucionó el panorama mediático convirtiéndose en protagonista de sucesos que sobrepasaban lo puramente político. Tal fue su presencia en los medios de comunicación que un prestigioso investigador como Dominique Wolton llegó a advertir en la prensa gala que en las democracias mediatizadas cada uno debía de estar en su lugar para evitar la confusión de los ciudadanos, lo que alimentaría una constante de pérdida de confianza. Por entonces, el presidente francés acudió a un primer viaje oficial a Gran Bretaña y en el que gran parte de la expectación fue hacia su esposa, la modelo y cantante Carla Bruni. Esa personificación hizo que la política francesa estuviera mirando más hacia las encuestas y sondeos de opinión que hacia las huelgas generales que se dieron en el país, o que los medios de comunicación persiguieran al presidente mientras éste veraneaba junto con Bono, cantante de U2, y la Reina Rania de Jordania.

Llevando la personificación de la política al campo de las Relaciones Internacionales, y de acuerdo con Canel, se ha comprobado la importancia que adquieren los líderes de una institución, en este caso el gobierno, como símbolos representativos de la realidad de un Estado y la necesidad de una buena gestión comunicativa estratégica: «La personificación de la institución adquiere, en la gestión de los sucesos, especial relevancia. Porque el líder de una institución —más en el caso de la Presidencia de un país o de un Estado federado o de una Comunidad Autónoma— tiene una dimensión simbólica como jefe de la nación (del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la región), los sucesos tendrán

efecto en su valoración, sea o no el líder parte implicada y responsable». Por lo tanto, convertir los actos políticos en símbolos para la comunidad internacional es una de las tareas estratégicas predominantes en la nueva comunicación política institucional y, para la diplomacia pública en particular dentro del sistema internacional, ya que el gobierno debe ser capaz de dar a conocer sus logros e iniciativas en otros países estratégicos para su interés.

Ante esta nueva realidad, el gobierno se presenta como una institución comunicativa, aceptando la proliferación de sujetos emisores y receptores y la multiplicación y fragmentación de las audiencias dentro de un sistema internacional fuertemente enraizado en los conceptos de comunicación e información. Y como argumenta Lozano Bartolozzi, «la diplomacia pública ha sido la respuesta que se dio desde la gestión de la política exterior a la creciente importancia que los medios de comunicación y la opinión pública estaban cobrando en las sociedades democráticas y en los países más desarrollados».

La aparición de la diplomacia pública se justifica atendiendo al nuevo panorama internacional planteado por autores como Jozef Batora, Mark Leonard, Robert Keohane o Joseph S. Nye. En nuestro país, son importantes los trabajos de Lozano Bartolozzi o Javier Noya.

Para Joseph Nye, profesor de la Kennedy School de Harvard, miembro del consejo asesor de la revista *Foreign Policy* y creador del concepto de *soft power* (poder blando) el sistema internacional se encuentra más globalizado y sus actores más interconectados, de esta manera, afirma que «como la interdependencia y el globalismo se han ensanchado, las relaciones sistémicas entre diferentes redes han llegado a ser más importantes. Hay más interconexiones entre las redes. Como resultado los efectos sistémicos son más importantes». Unos efectos cuyo control es muypreciado por parte de los gobiernos, aun sabiendo que ya el Estado no es el único actor importante que participa en ese sistema.

Un hecho reciente ejemplifica la importancia que para los políticos y las instituciones políticas tiene esta globalización y la interconexión entre los diferentes elementos que participan en la esfera internacional. Se trata de la campaña electoral norteamericana, y más concretamente de un viaje que, el por entonces candidato demócrata, Barack Obama, realizó a Oriente Medio y Europa. Una vez más las consecuencias de la democracia centrada en los medios están presentes (personalismo, popularidad, simbolismo, espectacularización, imagen, eslóganes, etc.), pero además se aplican a un contexto internacional. Gran parte de los medios internacionales recogieron este viaje y lo titularon «la gira internacional de Obama».

El objetivo del demócrata era fortalecer su imagen en el exterior de Estados Unidos. Durante el pasado verano visitó Jordania, Israel, Alemania, Francia y Gran Bretaña. La imagen del candidato demócrata siendo recibido por Nicolás Sarkozy y por Gordon Brown dieron la vuelta al mundo.

En este contexto y atendiendo a los hechos, el gobierno tiene una oportunidad para convertirse de nuevo en una pieza fundamental. Se trata de una opción que pasa por la creación de estructuras informativas y de comunicación capaces de llevar a cabo lo que se conoce como poder blando.

En un artículo publicado el 10 de enero de 2003 por el International Herald Tribune, Joseph Nye, refiriéndose al problema del terrorismo internacional, explicaba qué significaba el concepto de soft power y lo distinguía del hard power o poder duro, y exponía cómo un gobierno puede beneficiarse de él:

«Soft power is the ability to get what you want by attracting and persuading others to adopt your goals. It differs from hard power, the ability to use the carrots and sticks of economic and military might to make others follow your will. Both hard and soft power are important in the war on terrorism, but attraction is much cheaper than coercion, and an asset that needs to be nourished.»

[El poder blando es la habilidad para conseguir lo que quieres atrayendo y persuadiendo a otros para que adopten tus objetivos. Difiere del poder duro, que es la habilidad para hacer que otros se adhieran a tu voluntad a través de la coacción y amenazas económicas y militares. Ambos, el poder duro y el blando, son importantes en la guerra contra el terrorismo, pero la atracción es mucho más barata que la coerción y es un activo que necesita ser alimentado.]

De esta manera, la diplomacia pública cabe dentro de lo que se podría llamar poder blando, en busca de una confianza y una atracción que sirvan de elemento catalizador para el Estado dentro del sistema internacional. Así, el papel que debe jugar el gobierno en el nuevo orden internacional está claro. Deberá basarse en acciones estratégicas tanto a corto como a medio plazo y para actuar en el campo de las percepciones, el diálogo y las ideas será necesario aplicar medidas orientadas al largo plazo, para tratar de salvar esa inmediatez y esa falta de perspectiva que lleva aparejada la democracia centrada en los medios. Y como argumenta Shaun Riordan, «el cometido del gobierno es promover y coordinar». Establecerse como pieza fundamental por la que se canaliza el diálogo internacional, aprovechando las nuevas realidades que están surgiendo en el sistema. Lo que Hocking ha llamado «diplomacia catalítica».

Después de todo, la iniciativa del gobierno australiano para promover el turismo en sus islas no parece tan descabellada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- P. L. BARTOLOZZI, *De los imperios a la globalización*. Eunsa. Pamplona: 2001.
- P. L. BARTOLOZZI, *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*. Colección Escuela Diplomática, nº 7: 2003. pp. 171-175.
- M.J. CANEL, *Comunicación en las Instituciones Públicas*. Tecnos: 2007.
- M.J. CANEL, *La imagen pública de la Presidencia de Gobierno. Análisis teórico y empírico de las percepciones de los españoles (1992-2006)*. Ponencia presentada para el II Congreso de Investigadores en Comunicación Política (INCOPO), Madrid: 2007.
- C. DEL ARENAL, *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos: 2007.
- F. J. HERNÁNDEZ, *La política al servicio de los medios de comunicación: el fenómeno Sarkozy*. Cuenta y Razón (octubre 2008), pp. 43-49.
- J. NYE, *Propaganda isn't the way: soft power*. The International Herald Tribune (10-01-2003).
- J. NYE, DONAHUE, J., *Governance in a Globalizing World*. Brooking Press: 2000.
- S. RIORDAN, *La nueva diplomacia*. Foreign Policy (febrero/marzo de 2005), pp. 22-31.
- S. RIORDAN, *Adios a la Diplomacia*. Ediciones Siglo XXI: 2005.
- D. WOLTON, *La presse doit rester un contre-pouvoir*. Journal du Dimanche (20-05-07).