

# *Uso y abuso de las relaciones culturales en la política internacional*

*Antonio Niño*

Universidad Complutense de Madrid

*Resumen:* Este ensayo analiza el uso que hacen los Estados de la propaganda cultural como un instrumento de su política exterior. Reconstruye las circunstancias históricas en las que se extienden las prácticas de manipulación de la opinión extranjera y compara las formas de institucionalización de esas políticas en las principales potencias. También se hace un análisis de los conceptos y las categorías utilizadas para designar tales prácticas, antes de repasar la bibliografía que ha abordado su estudio desde la práctica administrativa, la ciencia política y, por último, la historiografía de las relaciones internacionales.

*Palabras clave:* propaganda, diplomacia pública, relaciones culturales, diplomacia cultural, imperialismo cultural, historiografía.

*Abstract:* This essay focuses on the government's use of cultural propaganda as an instrument of foreign policy. It recreates the circumstances which gave origin to techniques of foreign opinion manipulation, and compares the institutionalization of those policies by the main international powers. It also analyzes the concepts and categories used to name those practices, before revising the literature from administration officials, Political Science and International Relations historiography.

*Key words:* propaganda, public diplomacy, cultural relations, cultural diplomacy, cultural imperialism, historiography.

La historia de las relaciones interculturales es un ámbito de estudios que no acaba de fraguar como especialidad, seguramente por la ambición de sus propósitos y por la dificultad de definir su ob-

jeto<sup>1</sup>. Como tal especialidad sería la encargada de estudiar la comunicación, en todas sus variantes, entre sociedades culturalmente diferenciadas, y los intercambios que se realizan de todo aquello que está cargado de sentido —productos y prácticas culturales— a través de las fronteras, políticas o no, que las separan. Esta perspectiva parece demasiado compleja de abordar, admite niveles de análisis muy diversos y requiere un difícil enfoque pluridisciplinar, pero no se puede negar su extraordinario interés, especialmente desde que la multiplicación de las conexiones internacionales y la aceleración de los procesos de globalización se ha conjugado con el desarrollo de la cultura de masas, fenómeno éste específico del siglo xx.

El estudio de las relaciones internacionales es, seguramente, la especialidad más cercana y la que más se beneficiaría de los avances en el campo de las «relaciones interculturales». Teóricamente, las posibilidades de combinación entre los dos ámbitos disciplinares se reducen a tres grandes alternativas<sup>2</sup>. En el primer caso, las relaciones internacionales podrían ser consideradas como una parte de las «relaciones interculturales». Si entendemos estas últimas como el marco general, las relaciones entre comunidades políticas organizadas como Estados se pueden analizar como una modalidad de la comunicación y los contactos que se establecen entre diferentes tipos de sociedades. En consecuencia, las negociaciones y el pulso entre Estados no se entenderían sólo como el resultado de relaciones de fuerza política, sino también como uno de los planos donde se confrontan diferentes visiones del mundo y distintos sistemas de valores. Esta concepción de un mundo organizado en grandes conjuntos culturales ha dado lugar a dos líneas de interpretación de las relaciones internacionales: la que se preocupa por trazar una geopolítica de la cultura<sup>3</sup>, o «geo-

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación HUM 2007-66559 del Plan Nacional de I+D+I (2004-2007) del Ministerio de Educación y Ciencia.

<sup>2</sup> Retomamos aquí el análisis que hizo de estos problemas PREISWERK, R.: «La place des relations interculturelles dans l'étude des relations internationales», en *Le savoir et le Faire. Relations interculturelles et Développement*, Genève, Institut d'Etudes du Développement, 1975, pp. 15-36, reproducido en inglés en *The Year Book of World Affairs, 1978*, Londres, Stevens and sons, 1978, pp. 251-267.

<sup>3</sup> Véase WALLERSTEIN, I.: *Geopolítica y geocultura*, Barcelona, Kairós, 2007, y ROCHE, F.: «Pour une géopolitique de la culture», monográfico dedicado a «La culture dans les relations internationales», *Mélanges de l'École Française de Rome, Italie et Méditerranée*, 114 (2002), pp. 11-38.

cultura»; y la que convierte a las civilizaciones —entendidas como culturas de grandes dimensiones— en las protagonistas de la nueva coyuntura internacional<sup>4</sup>. Esta última teoría ha sido muy publicitada desde hace algunos años, pero hay que advertir que la clave interpretativa, en el análisis de Huntington, no se sitúa en las relaciones interculturales como tales, es decir, en los intercambios de significados, la circulación de ideas y la transmisión de prácticas y textos, sino en la oposición entre culturas entendidas como compartimentos estancos, entidades distintas, herméticas y monolíticas, que pueden dibujarse en un mapa con límites precisos y reconocibles. Esta concepción de las culturas como actores que pueden desempeñar un papel protagonista en las relaciones internacionales, bien mirado, tiene bastantes similitudes con los discursos biólogos y raciales que tanta vigencia tuvieron en el pasado. Se basa en el error de tratar las culturas como si fueran organismos colectivos, identificables por unos supuestos «rasgos culturales» que a menudo son meros estereotipos asignados desde el exterior. Al suponer que estos rasgos permanentes condicionan la conducta de civilizaciones enteras, cometen una mistificación similar a la que inspiró los estudios que comparaban los pueblos sajones, germánicos y latinos, o aquellos otros que, desde posturas ultranacionalistas, trataban de los caracteres nacionales y la psicología de los pueblos.

Una segunda posibilidad consiste en abordar el estudio de las «relaciones interculturales» como un dominio distinto y separado de las relaciones internacionales. Su objeto sería el estudio de las relaciones entre grupos sociales diferenciados por su identidad cultural, al margen de su ciudadanía política; es decir, analiza la comunicación cultural a través de las fronteras pero sin considerar la intervención de los Estados ni las consecuencias políticas de esos flujos. Algunas nuevas y prometedoras líneas de investigación están surgiendo desde esta perspectiva. Aquí sólo podemos citar de pasada dos de ellas, las que proponen como objeto de análisis, respectivamente, las transferencias culturales y los movimientos transnacionales en el terreno cultural<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ésta es la concepción de las culturas que maneja el muy difundido libro de HUNTINGTON, S. P.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997, y con la que construye su teoría según la cual los enfrentamientos entre culturas han sustituido a la clásica rivalidad entre Estados.

<sup>5</sup> Sobre la línea que se dedica al estudio de las «transferencias culturales», un estado de la cuestión se puede encontrar en CHAUBET, F.: «La notion de transfert culturel

Estas líneas de investigación tienen en común que abandonan el punto de vista estatocéntrico al tratar las relaciones interculturales. Definen su objeto al margen de las relaciones interestatales y no consideran la dimensión cultural como un objeto secundario que se añade a la tradicional primacía otorgada a las cuestiones de poder; cambian así, profundamente, la propia comprensión de los fenómenos internacionales. Las relaciones interculturales se conciben como un flujo multiforme y espontáneo, difícil de controlar, en el que intervienen una gran cantidad de actores movidos por propósitos muy diferentes, que sobrepasan ampliamente los límites de las relaciones canalizadas a través de los Estados. Afectan tanto a las obras intelectuales y artísticas, como a las creaciones populares o los productos de la industria cultural. Desde esta perspectiva, lo que llamamos «cultura nacional», los rasgos considerados propios de una comunidad con identidad propia, se revela como un producto híbrido, sincrético, el resultado de una acumulación de préstamos y de adaptaciones y una síntesis de elementos cuyo origen, extranjero o nativo, resulta difícil de distinguir. Con ello están contribuyendo a destruir el mito de la cultura nacional, base de legitimación de muchos estados nacionales.

La tercera posibilidad es la que aborda las «relaciones interculturales» como una parte del estudio de las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, «el factor cultural» se añade al resto de las variables que tradicionalmente se han utilizado para explicar la conducta internacional de los Estados: factores estratégicos, políticos, económicos, etcétera. La dimensión cultural es el último elemento añadido a ese muestrario de factores. Una primera línea de investigación que se deriva de este enfoque es la que analiza la acción cultural de los Estados en el extranjero como una faceta más de su política exterior, es decir, una práctica que se asocia tradicionalmente con políticas de prestigio que utilizan exposiciones artísticas, giras de compañías teatrales o musicales, distribución de material impreso o mantenimiento de centros culturales en el extranjero. Un segundo

---

dans l'histoire culturelle», en PELLISTRANDI, B., y SIRINELLI, J. F. (eds.): *L'Histoire culturelle en France et en Espagne*, Madrid, Casa de Velázquez, 2008, pp. 159-178. Un estudio modelo de relaciones «transnacionales» en el terreno cultural es el de IRIYE, A.: *Cultural Internationalism and World Order*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1997. Para otros enfoques desde los que se estudian las relaciones culturales internacionales, véase NIÑO, A.: «Relaciones y transferencias culturales internacionales», en PELLISTRANDI, B., y SIRINELLI, J. F. (eds.): *L'Histoire culturelle...*, *op. cit.*, pp. 179-205.

frente consiste en estudiar la utilización de las afinidades culturales —a nivel macro— en las estrategias de ciertos Estados para reforzar alianzas o apoyar subsistemas internacionales, aprovechando la pertenencia a una misma área lingüística o el hecho de compartir una misma tradición histórica. Inversamente, otra línea de investigación estudia la intervención de variables culturales —a nivel micro— en los mecanismos de decisión en política exterior. Cuestiones ligadas a la identidad cultural de cada sociedad pueden ayudar a entender las grandes líneas de su proyección internacional, del mismo modo que la imagen que los actores interestatales se hacen de los demás puede contribuir a explicar su comportamiento.

Estas dos últimas posibilidades —las relaciones interculturales entendidas al margen de la actuación de los Estados, o como una dimensión más de las relaciones internacionales— tienden a resaltar más los flujos y los préstamos mutuos que las diferencias culturales entre las sociedades. No comparten la concepción sustantivista y primordialista de la cultura que inspira la obra de Huntington, sino que ponen de relieve la manera en que las diferencias culturales son movilizadas en un proceso que conduce a reforzar la identidad de grupos nacionales o supranacionales. Las identidades culturales, desde este punto de vista, no están fijadas nunca del todo, y tienden al bricolaje con cualquier elemento útil, incluso con aquellos que podrían parecer como pertenecientes a otras culturas, para recomponerse continuamente<sup>6</sup>. En consecuencia, no parece adecuado suponer que las naciones, y menos aún los Estados, pertenecen a una cultura, sino considerar que actúan según pautas culturales socialmente establecidas, que señalan la existencia de diferencias concretas y significativas, pero que están en continua transformación y revisión.

Desde la perspectiva propia del estudio de las relaciones internacionales, es indudable que adquieren una especial relevancia los contactos interculturales cuando tienen una trascendencia política, y muy especialmente aquellos que son susceptibles de ser utilizados políticamente por los Estados. Por ello el objetivo de este ensayo se circunscribe, de acuerdo con el tema del dossier, a repasar los estudios que han tratado en particular el tema de la intervención de los Estados en

---

<sup>6</sup> La mejor crítica a la concepción sustancialista de la cultura y a la reificación de las diferencias se encuentra en APPADURAI, A.: *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*, Minnesota, University of Minnesota Press, 1996.

las relaciones culturales internacionales, desde la lógica propia de su acción exterior y en el marco del sistema político internacional. Ésta es una faceta restringida de los complejos flujos culturales, pero de gran importancia para entender las relaciones internacionales contemporáneas, al menos desde que la política internacional está protagonizada por las colectividades organizadas como naciones-Estado.

Analizaremos en particular la política cultural en el exterior, llamada a veces diplomacia cultural, el aspecto al que más atención han prestado los historiadores. Surgió como un instrumento desarrollado por los grandes Estados a comienzos del siglo XX para adaptar su política exterior a las nuevas circunstancias diplomáticas. Desde entonces, la inversión creciente de recursos, la creación de organismos especializados, y las polémicas en torno a sus objetivos han ido aumentando el reconocimiento social y político de esas prácticas. Los primeros análisis se hicieron desde la propia práctica administrativa, luego desde la ciencia política, y finalmente también desde la investigación histórica. En este artículo nos proponemos estudiar la cronología de este nuevo objeto de investigación, las modalidades de su toma en consideración, y las principales aportaciones realizadas desde la historiografía de las relaciones internacionales.

### **¿En qué consiste la política cultural en el exterior?**

La política cultural dirigida de forma oficial, como ya hemos adelantado, no es más que una de las vías, de alguna manera forzada, por las que se produce la comunicación intercultural. Además, la intervención sistemática de los Estados en estas relaciones, mediante políticas destinadas a organizar y rentabilizar la difusión de su cultura y de su lengua por el mundo, es un fenómeno reciente, que sólo data de las primeras décadas del siglo pasado. Para ser exactos, la novedad que aporta ese siglo en lo que se refiere al tráfico internacional de productos culturales es la injerencia «positiva» de los poderes públicos, es decir, su intervención para promover la exportación de la propia cultura, pues las prácticas «proteccionistas» y la utilización de la censura para vigilar la importación de productos culturales ajenos tienen una antigüedad mucho mayor. El control institucional y la censura sobre la circulación de los productos culturales en el mercado internacional son tan viejos como la aparición de la organización estatal.

Lo novedoso es que la proyección cultural en el exterior se haya convertido en un asunto de administración pública, con organismos específicamente encargados de asegurar la presencia cultural del país en el extranjero. A esa intervención de los gobiernos en el dominio de las relaciones culturales internacionales se le ha llamado «política cultural en el exterior» o «diplomacia cultural», pero ambas expresiones son conceptos controvertidos, fluctuantes y que utilizan un binomio de términos polisémicos en sí mismos.

No vamos a intentar, naturalmente, definir ahora el concepto de cultura, sobre todo porque el contenido semántico asociado a ese término no deja de cambiar con el tiempo y se comporta, él mismo, como un producto cultural más. Parece claro que el adjetivo «cultural», en el contexto en el que lo tratamos aquí, se puede utilizar con un sentido que ha variado desde las acepciones más restringidas a las más amplias. En su uso tradicional, el término se refería exclusivamente a actividades relacionadas con la producción intelectual y artística, como la literatura o las bellas artes, y con la enseñanza. Es decir, las actividades que se consideraban parte de la formación —cultivo— de la persona y el resultado de su capacidad creativa: la «alta cultura». Las primeras «políticas culturales en el exterior» se refieren, pues, a la intervención del Estado en dominios como la enseñanza en el exterior, los intercambios universitarios, la difusión de productos artísticos, la exportación de libros, la intervención en acontecimientos internacionales como exposiciones, competiciones deportivas, etcétera. Posteriormente el campo cultural se amplió, y la política cultural abarcó nuevas actividades como la cooperación para el desarrollo y, sobre todo, la promoción de productos de la llamada «industria cultural» en otros países: impresos, cine, música, radio o televisión.

Se trata, en todo caso, de un conjunto de actividades en las que la intervención gubernamental se articula con la producción de diferentes sectores de la creación, de la educación o de la industria cultural. Más específicamente, la cultura a la que se refieren los responsables de la política exterior se limita, habitualmente, a aquellas creaciones que se consideran los frutos más representativos de una sociedad, los que pueden llegar a adquirir la condición de símbolos nacionales. Se trata de aquellas creaciones que suponen una aportación significativa a la civilización universal y, en consecuencia, sirven para otorgar prestigio ante la comunidad internacional. La cultura en la que se interesan las burocracias responsables de la acción exterior de los Estados

no tiene, por lo tanto, las connotaciones que adquiere el concepto en sentido antropológico, ni alcanza el amplio significado que le otorgan los historiadores cuando se refieren a ella como el sistema de los valores y significados compartidos por una comunidad, o el conjunto de códigos y reglas que explican el comportamiento social. Si limitamos el concepto de cultura aquí manejado a las actividades educativas, la creación artística y literaria, la producción intelectual o científica y, con el paso del tiempo, también la cultura de masas, excluimos de nuestro análisis el amplio universo de los símbolos, las imágenes, y las representaciones colectivas, pero sólo momentáneamente, como luego veremos. Al fin y al cabo, las políticas culturales en el exterior también se preocupan, y con mucha intensidad, de la difusión de la lengua propia<sup>7</sup> y de los valores representativos de una sociedad, elementos que sobrepasan la definición elitista de la cultura y entran de lleno en la categoría más amplia adaptada de la antropología.

Definidas así las actividades culturales y educativas en las que el Estado interviene para servir mejor a su política exterior, queda por saber qué debemos entender por una «política» o una «diplomacia» específica en este sector. Podemos remontarnos muy atrás en el tiempo y encontrar políticas públicas de acción cultural en el exterior —desde la participación en las exposiciones internacionales del siglo XIX hasta la creación de academias de bellas artes en el extranjero—, o casos en los que los Estados han distribuido recursos entre corporaciones que juzgaban útiles para sus fines —subvenciones a las escuelas de sus colonias en el extranjero o a asociaciones privadas, como la *Alliance Française* o la Unión Iberoamericana—. Pero la «política cultural» supone una nueva configuración de las relaciones entre el sector público y la sociedad civil que protagoniza los intercambios con el exterior. Decimos que existe una verdadera política pública cuando una autoridad política interviene en un fenómeno social, fija ciertos objetivos, pone los medios administrativos, financieros y reglamentarios para alcanzarlos, y su intervención afecta a los grupos sociales interesados. Hablaremos de una política cultural en el exterior cuando el Estado decide intervenir directamente, y con objetivos propios, en el sector de las relaciones culturales internacionales, aun-

---

<sup>7</sup> No es posible abordar aquí la compleja relación entre lengua y cultura. Desde la perspectiva de la política cultural de los Estados, sin embargo, el vínculo entre lengua propia, tradición literaria y cultura nacional es muy estrecho, tal y como lo estableció el romanticismo y su concepción de la lengua como el alma de los pueblos.



que lo haga apoyándose en los organismos de la sociedad civil que son allí los actores tradicionales: universidades, agrupaciones artísticas, organizaciones religiosas, medios de comunicación y empresas de la industria cultural. La política cultural adquiere consistencia sólo cuando es objeto de un diseño global, cuando se definen los objetivos a nivel del Estado y se crean los organismos administrativos encargados de ejecutarla, cuidando además de conseguir la deseable unidad de acción en el exterior. La política cultural es, por lo tanto, y en un primer nivel de análisis, el conjunto de objetivos y de estrategias que diseñan los Estados para marcar una dirección a las actividades desplegadas por muy diversos sectores sociales, y para instrumentalizarlas en beneficio propio. Su congruencia, sin embargo, nunca estará garantizada, porque ya hemos señalado que las relaciones culturales forman un conjunto heterogéneo y lábil de iniciativas conducidas por muy diferentes actores, públicos y privados. El trabajo político consiste en reorientar todas esas iniciativas a fin de preservar esa coherencia continuamente amenazada por su dinámica propia, y obtener una rentabilidad para la estrategia internacional del Estado.

La política cultural, así definida, se compone tanto de una serie de objetivos y una estrategia para alcanzarlos, como de unas prácticas políticas y administrativas, en un contexto político e internacional determinado. Pero la puesta en pie de estas políticas no se puede entender sin tener en cuenta los imaginarios sociales, en especial la idea del papel que le corresponde al país en el concierto internacional y una memoria colectiva del pasado. La proyección cultural en el exterior se entiende normalmente como un «esfuerzo nacional» que, aunque impulsado por el Estado, sólo funciona si existe una voluntad colectiva, y ésta se explica en el nivel de las representaciones. Este nivel de análisis nos remite, inevitablemente, a una historia sociocultural de las representaciones y de los imaginarios colectivos en cuanto impulsores de la actuación internacional de las naciones. La intervención misma de los Estados en las relaciones culturales es improbable si no se produce previamente una toma de conciencia de la importancia que han adquirido las representaciones colectivas para sus propósitos; es decir, si no hay una inclinación a pensar en términos de prestigio y legitimidad, y no sólo en términos de poder. Esta idea se comprenderá fácilmente al leer estos párrafos de una carta del canciller alemán Bethmann Hollweg dirigida al profesor e historiador Lamprecht en 1913, en un momento de máxima tensión internacional:

«Estoy convencido como vd. de la importancia y de la necesidad de una política cultural en el extranjero. No desconozco el beneficio político y económico que Francia obtiene de esta propaganda cultural, ni el papel que la propaganda cultural británica juega en la cohesión del Imperio británico. También Alemania debe seguir esta vía si quiere tener una política mundial. (...) Creo también que la importancia de la tarea a realizar en esta dirección es demasiado desconocida todavía entre nosotros. Somos un pueblo joven, tenemos quizá todavía demasiada fe ingenua en la fuerza, subestimamos los medios más sutiles y no sabemos todavía que lo que se adquiere por la fuerza, no puede ser conservado con la fuerza sola»<sup>8</sup>.

El texto pone de manifiesto una clara percepción de los réditos materiales, pero sobre todo simbólicos, que esas políticas pueden producir en beneficio de la posición geopolítica de un país y de la potencia internacional de un Estado. Es también revelador del momento en el que aparece una voluntad específica de extender las prerrogativas del Estado, en su actuación exterior, al dominio cultural. La coyuntura de la Primera Guerra Mundial y sus consecuencias crearon las condiciones para que se desarrollara este nuevo instrumento de la política internacional. Desde el primer momento, la propaganda de guerra apeló a la superioridad de los valores culturales propios, y el choque entre *Kultur* y *Civilisation* se tradujo en la primera gran movilización de escritores, universitarios, artistas y científicos en favor de los principios morales e intelectuales amenazados. Una auténtica guerra de palabras y un enfrentamiento entre modelos de sociedad acompañó los combates en los frentes de batalla. Fue entonces cuando se produjo su institucionalización de esas políticas, visible en la instauración de secciones dedicadas a los asuntos culturales en los ministerios de Asuntos Exteriores de las principales potencias europeas.

Para ser más precisos, la política cultural en el exterior nació simultáneamente con la utilización sistemática de la propaganda, heredera a su vez de las prácticas de guerra psicológica que se generalizaron en la Primera Guerra Mundial para minar y destruir la moral del bando contrario, o para atraer a los indecisos. Tras la guerra hubo un reconocimiento general de la importancia que había teni-

---

<sup>8</sup> Citado por ABELEIN, M.: *Die Kulturpolitik des deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland. Ihre verfassungsgeschichtliche Entwicklung und ihre verfassungsrechtlichen Probleme*, Köln, 1968, p. 106.

do la propaganda en las filas enemigas y entre los neutrales, especialmente para facilitar el colapso alemán en la última fase del conflicto<sup>9</sup>. Aun así, la propaganda política se consideraba todavía un arma específicamente apropiada para los periodos de hostilidades, pero no para los periodos de paz.

En el mismo periodo, la política internacional sufrió una profunda transformación como consecuencia de la aplicación de los principios wilsonianos: se proclamó, al menos formalmente, la desaparición de la diplomacia secreta en favor de una «diplomacia abierta», se crearon organismos internacionales donde, a modo de parlamento internacional, se debatían los asuntos que afectaban a la política mundial, y se concedió a la opinión pública el papel de garante moral del buen comportamiento de los Estados. En estas condiciones se favorecía lo que se llamó una «diplomacia de la opinión», o de plaza pública. La diplomacia de las cancillerías ya no bastaba: había que obtener la adhesión de los pueblos para conseguir la de los gobiernos. El apoyo de la opinión internacional era más necesario que nunca, pero la propaganda política no se consideraba un instrumento legítimo en tiempos de paz. Ésa fue la condición para que se desarrollara la propaganda cultural como una alternativa válida porque estaba libre de los prejuicios asociados a los intentos de manipulación de la opinión con fines políticos. De hecho, la propaganda a través de la proyección cultural ya se había ensayado en los países aliados y en los neutrales en los años del conflicto, donde se presentaba naturalmente en un registro positivo y afirmativo. Del mismo modo, la propaganda cultural podía practicarse en los periodos de paz porque no tenía necesidad de designar un enemigo ni adoptar actitudes hostiles, y por lo tanto permitía influir en la opinión extranjera sin provocar resistencias. El objetivo era conseguir que la opinión extranjera simpatizara con el punto de vista propio, utilizando para ello el prestigio de la lengua y de la cultura nacional en el exterior. Si la propaganda de guerra se hacía en contra de un enemigo y era fundamentalmente agresiva, la

---

<sup>9</sup> Ésta fue la lección que extraía de aquella experiencia en la obra de BRUNTZ, G. G.: *Allied Propaganda and the Collapse of the German Empire*, Stanford, Stanford University Press, 1938. La propaganda fue utilizada intensamente en ambos bandos, tanto en casa como en los países neutrales y enemigos, pero el autor sostenía que la propaganda aliada fue especialmente efectiva y desempeñó un papel considerable en el colapso alemán, sobre todo cuando actuó en combinación con el bloqueo económico y las victorias en el campo de batalla.

propaganda cultural se hacía a favor de uno mismo, era afirmativa y resultaba amable a los demás. De modo que los departamentos de propaganda política fueron suprimidos al mismo tiempo que se producía la desmovilización, pero para transformarlos en departamentos de propaganda cultural en el exterior. Los responsables políticos encontraron así un instrumento de propaganda que no parecía tal, y que podía servir de complemento adecuado a la diplomacia en tiempos de paz. Se podría decir, parafraseando a Clausewitz, que la política cultural en el exterior se convirtió en la continuación de la propaganda política por otros medios, unos medios mejor adaptados a los periodos de distensión.

### **El desarrollo de un nuevo instrumento de política exterior**

La administración francesa fue la primera en dotarse de un organismo específico en tiempos de paz para desarrollar esas políticas al crear en 1920 el *Service des Oeuvres Françaises à l'Étranger*, fruto de la reconversión de la *Maison de la Presse*, el servicio que había dirigido la propaganda bélica en el exterior desde 1915<sup>10</sup>. La división del SOFE en tres grandes secciones, dedicadas, respectivamente, a la política universitaria y escolar, la política artística y literaria, y la de turismo y deportes, ya ponía de manifiesto unas prioridades, unas divisiones administrativas y unos repertorios de acción que han caracterizado la política del *Quai d'Orsay* durante gran parte del siglo XX. La proporción en el reparto de recursos también era significativa: el 90 por 100 del presupuesto se lo llevaba la sección dedicada al mantenimiento de la red escolar y los intercambios universitarios con el extranjero, lo que indica la prioridad concedida a la enseñanza y a la presencia en el exterior mediante una extensa red de liceos e institutos de cultura.

Alemania también incluyó en el organigrama de la Wilhelmstrasse, desde 1920, una Dirección de la Germanidad en el Extranjero y de Asuntos Culturales, reducida más tarde al nombre de Dirección de Asuntos Culturales (*Kulturabteilung*), encargada de la política cultu-

---

<sup>10</sup> Antes incluso, en 1910, se había creado un *Bureau des Écoles* en el ministerio francés, pero sus funciones se limitaban a canalizar las subvenciones otorgadas a entidades culturales privadas con proyección en el extranjero, sin un diseño o un plan coherente.

ral, especialmente de la atención a la emigración y del apoyo a las escuelas alemanas en el extranjero<sup>11</sup>. El ministerio de Estado español se sumó a esa corriente, impresionado por la enorme actividad que desplegó el SOFE desde sus inicios, y trató de emularlo creando en 1922, a título experimental, una sección de Relaciones Culturales, el embrión de lo que sería a partir de 1926 la Junta de Relaciones Culturales, dotada de presupuesto propio y amplias competencias<sup>12</sup>. Italia comenzó a abrir Institutos de Cultura Italiana en el extranjero desde 1926, y en 1938 creó en Roma un Instituto Nacional de Relaciones Culturales con el Extranjero (IRCE). En el Reino Unido no se tomó ninguna iniciativa en materia de propaganda cultural hasta una fecha relativamente tardía, 1934, cuando la amenaza de la Alemania nazi se hizo evidente. Ese año se creó un *British Committee for Relations with other Countries*, una comisión que originalmente debía sostenerse con las contribuciones de los particulares y con el apoyo sólo moral de diversos departamentos ministeriales, cuya misión era «hacer más conocido en el extranjero la vida y el pensamiento de los pueblos británicos». Ése fue el antecedente del *British Council*, constituido definitivamente en 1940, ya comenzada la guerra, para contrarrestar la propaganda alemana<sup>13</sup>.

El gobierno soviético, por su parte, fue maestro y pionero en el arte de utilizar la propaganda como un instrumento normal de su política exterior. La debilidad de los bolcheviques en los primeros momentos de la guerra civil les impulsó a usar intensivamente su influencia sobre la opinión en otros países para paralizar la intervención aliada en su contra. Más tarde crearon la Internacional Comunista como una organización de propaganda internacional permanente y a gran escala. También ellos se dotaron de un organismo encargado específicamente de la propaganda cultural, el VOKS (Sociedad Panunionista para la Amistad y las Relaciones Culturales

---

<sup>11</sup> Véase KLOOSTERHUIS, J.: *Friedliche imperialisten. Deutsche Auslandsvereine und auswärtige Kulturpolitik, 1906-1918*, 2 vols., Frankfurt am Main, 1994.

<sup>12</sup> El origen y desarrollo tanto del SOFE como de la Sección española de Relaciones Culturales está descrito en NIÑO, A.: «1898-1936. Orígenes y despliegue de la política cultural», en ROLLAND, D.; DELGADO, L.; GONZÁLEZ, E.; NIÑO, A., y RODRÍGUEZ, M.: *L'Espagne, la France et l'Amérique Latine. Politiques culturelles, propagandes et relations internationales, XXIe siècle*, Paris, l'Harmattan, 2001, cap. I, pp. 23-163.

<sup>13</sup> Véase OKRET-MANVILLE, Ch.: «La politique étrangère culturelle, outil de la démocratie, du fascisme et du communisme. L'exemple du British Council, 1934-1953», *Relations Internationales*, 115 (2003), pp. 425-436.

con los Países Extranjeros) fundado en 1925, y que tan eficaz labor desempeñaría en la movilización de los intelectuales extranjeros contra los pretendidos planes de «intervención imperialista» en la Rusia soviética<sup>14</sup>. Como la Unión Soviética, el resto de los Estados totalitarios hicieron de la propaganda un elemento esencial de su existencia: la movilización de las masas, el control del discurso y el monopolio cultural en favor del Estado fueron instrumentos utilizados tanto en el interior como en las relaciones con el exterior.

Esta multiplicación de iniciativas e innovaciones, en potencias con regímenes liberales tanto como en potencias totalitarias, muestra que el periodo de entreguerras fue sin duda el momento en el que los principales Estados tomaron plena conciencia del beneficio que podían obtener si conseguían orientar a su favor los intercambios culturales, y también el momento en el que se hicieron cargo de muchas de esas actividades. En todo caso, es la coyuntura en la que se constituye definitivamente un sector de la política internacional calificado de «cultural», y una acción pública «cultural» para intervenir en él.

Estados Unidos se incorporó tardíamente al núcleo de países que contaban con un servicio oficial encargado de desarrollar sus relaciones culturales con el exterior. El gobierno de los Estados Unidos, dominado por las tendencias aislacionistas en la posguerra, había desmantelado completamente el aparato de propaganda de guerra en 1919, y no lo sustituyó por ningún otro organismo oficial. Durante el periodo de entreguerras fueron las grandes fundaciones privadas, como la Rockefeller o la Carnegie, o una corporación universitaria como el *Institute of International Education*, las que protagonizaron la apertura cultural y científica de los Estados Unidos al exterior. Cuando se creó en julio de 1938 una *Division of Cultural Relations* en el Departamento de Estado, se le encargó sólo la tarea de desarrollar los programas de cooperación científica y cultural con América Latina<sup>15</sup>, un área de interés prioritario donde se sentía la penetración de las actividades nazis. Aparentemente, por lo tanto, en este caso no es el aparato de propaganda de guerra el que se reconvierte en organis-

---

<sup>14</sup> Véase BARGHOORN, F.: *Soviet cultural offensive: the role of cultural diplomacy in soviet foreign policy*, Princeton, Princeton University Press, 1960, y FAYET, J. F.: «La Société pour les échanges culturels entre l'URSS et l'étranger (VOKS)», *Relations Internationales*, 115 (2003), pp. 411-423.

<sup>15</sup> Los orígenes y desarrollo de la diplomacia cultural estadounidense están descritos en el artículo de José Antonio Montero incluido en este dossier.

mo para las relaciones culturales, sino al revés: un organismo dedicado a las relaciones culturales el que precede al aparato de propaganda de guerra que se crearía pocos años después. Pero si consideramos que la iniciativa se tomó no tanto por imperativos de la política de solidaridad continental, la *Good Neighbor Policy*, como por el temor a la infiltración ideológica del fascismo en América, podremos concluir que los objetivos de la *Division of Cultural Relations* obedecían en realidad a una especie de «propaganda preventiva». De todas formas, y a pesar de estos antecedentes, la gran maquinaria de la persuasión se levantó en Estados Unidos justo tras la Segunda Guerra Mundial, aprovechando las experiencias de la propaganda de guerra y repitiendo, una vez más, el patrón que hemos observado en las potencias europeas.

Los casos británico y estadounidense ilustran, por otro lado, los escrúpulos de las democracias liberales en adoptar unas políticas intervencionistas en el terreno de las relaciones culturales y, más aún, en el de la propaganda mediante la manipulación de la información. La propaganda, fuera cultural o directamente política, contradecía los principios liberales clásicos sobre la libertad de la opinión y los límites a la intervención del Estado en ciertas áreas de la vida social. En una «democracia de opinión», el control de ésta desde el ejecutivo se consideraba una práctica especialmente reprochable. Sin embargo, en situaciones de tensiones graves o de conflicto, el *laissez-faire* en la esfera de la opinión internacional les situaba en desventaja a la hora de competir con los Estados totalitarios lanzados a campañas de propaganda sistemáticas y centralizadas. Por ello acabaron aceptando el control y la organización de la opinión, la interior pero sobre todo la externa, como una necesidad coyuntural provocada por una situación de emergencia. Primero de forma discreta, luego de forma intensa y permanente, estos países también desarrollaron su propia maquinaria de proselitismo y persuasión, a pesar de las críticas de sectores reacios a esa ingerencia del poder sobre las conciencias.

Fue la rivalidad Este-Oeste la que condujo a los Estados Unidos a volver a utilizar masivamente la propaganda política en Europa y en otras regiones, sin abandonar por ello el camino de la propaganda cultural ya ensayado. Cuando el enfrentamiento con la Unión Soviética se hizo evidente, y para contrarrestar la propaganda comunista en Europa, fue cuando se aprobó la *Smith-Mundt Act*, en enero de 1948,

que otorgaba una base legal a las operaciones de información y propaganda en tiempos de paz. Este proceso se aceleró extraordinariamente en 1950 cuando, con la escalada de la tensión, se propagó entre los norteamericanos la impresión de que los Estados Unidos estaban en una posición de debilidad frente a la Unión Soviética. La Directiva 74 del Consejo de Seguridad Nacional, de julio de ese año, definía la «guerra psicológica» como «el uso planificado por una nación de la propaganda y de cualquier actividad que no sea el combate con el fin de influir en las opiniones, las actitudes, las emociones y las conductas de grupos extranjeros, de manera que contribuyan a la realización de los objetivos nacionales». Se trataba de una vuelta a la propaganda política como en los tiempos de guerra, que duró al menos hasta que se impuso el principio de la coexistencia pacífica. En enero de 1950, en su mensaje sobre el estado de la Unión, el presidente Truman había explicado al Congreso que el combate entablado contra Moscú finalizaría «no por la fuerza de las armas, sino por un llamamiento al espíritu y al corazón de los hombres». Después, en el mes de abril, lanzó la *Campaign of Truth* que, entre otras cosas, se dirigía a convencer a sus conciudadanos del carácter indispensable de la propaganda oficial con el fin de contrarrestar la odiosa propaganda antinorteamericana de la Unión Soviética.

En ese momento el conflicto ideológico era omnipresente, y la propaganda, tanto informativa como cultural, libraba un mismo combate. La propaganda, además, incorporó un fuerte componente mesiánico, se basó en supuestos valores universales y en la defensa de unos principios compartidos a uno y otro lado del Atlántico. Por primera vez la «guerra cultural» no se libraba exactamente entre naciones, sino que agrupaba en un mismo bando a personas y grupos más allá de las fronteras nacionales. En ese comportamiento, la propaganda estadounidense se asemejaba a su rival. La Unión Soviética había sido, de hecho, la primera en utilizar la propaganda para difundir una doctrina universal, con un fuerte espíritu mesiánico, que hacía abstracción de los límites nacionales. Ambos bandos difundían un ideal de organización social y cultural que podía servir de modelo para cualquier nación.

Estas circunstancias explican algunas paradojas de la propaganda cultural estadounidense durante la Guerra Fría. En primer lugar, la fuerte imbricación entre propaganda cultural y propaganda política, lo que se refleja, entre otras cosas, en su común dependencia de los



mismos órganos de decisión<sup>16</sup>. En segundo lugar, la estrecha colaboración entre la propaganda pública y las grandes fundaciones privadas en los años de la Guerra Fría, que llegó a poner en peligro la independencia de estas últimas, y con ello una de las características esenciales del modelo americano de relaciones culturales con el exterior: el principio del *laissez-faire* y del libre intercambio, sin interferencias gubernamentales.

Todo este desarrollo estratégico y administrativo contrastaba con la evolución seguida en los países europeos. El fin de la Segunda Guerra Mundial hizo desaparecer los organismos de propaganda bélica, sustituidos por estructuras que separaban netamente la política cultural en el exterior de la política de propaganda por la información. Además, la primera recibió normalmente recursos muy superiores, alcanzando en algunos casos niveles llamativos en proporción al conjunto del presupuesto dedicado a los asuntos exteriores. Ése fue el caso francés, donde la nueva *Direction Générale des Relations Culturelles* reemplazó al antiguo SOFE, sin variar apenas sus modos de actuación. También el caso español, que cambió la Junta de Relaciones Culturales por una Dirección General de Relaciones Culturales, copiando de nuevo, hasta en la denominación, el modelo francés. Y el caso británico, que organizó en 1945 un *Cultural Relations Department* en el Foreign Office<sup>17</sup>. Vemos, por lo tanto, que el caso estadounidense es ciertamente especial, porque durante los años de la Guerra Fría desarrolló una poderosa estructura de propaganda cultural, pero al tiempo que recreaba una estructura de propaganda estrictamente política, y estrechamente unida a ella, como si se tratara de una guerra verdaderamente caliente.

Fue la situación de «guerra virtual» que se vivió en la década de los cincuenta la que explica también cómo pudo la administración estadounidense superar otros obstáculos internos. No sólo estaba la resistencia de la sociedad norteamericana a aceptar que el Estado interviniera activa y permanentemente en la manipulación de la opinión, así como en el intercambio cultural con el exterior. En los Estados Unidos

---

<sup>16</sup> En el artículo de Lorenzo Delgado se explica la peculiar organización de la maquinaria propagandística norteamericana.

<sup>17</sup> El gobierno suprimía simultáneamente los organismos encargados de la propaganda de guerra: el *Special Operations Executive* y el *Political Warfare Executive*, aunque, siguiendo una dinámica parecida a la estadounidense, en 1948 creara un nuevo *Information Research Department* para desarrollar labores de propaganda encubierta.

no existía la noción de una «cultura oficial» que pudiera presentarse en el exterior como «cultura nacional». Tampoco la administración federal había tenido, históricamente, competencias en materia de política cultural interior, ni siquiera de política educativa, sectores que eran atendidos por las administraciones locales o por las fundaciones privadas. Por último, la definición misma de una «cultura estadounidense» que exportar era en sí misma problemática. Quizás por ello su propaganda cultural derivó fácilmente a la promoción de valores, modos de vida, conquistas tecnológicas o logros en el terreno del bienestar, en vez de concentrarse en exportar sus creaciones culturales «de prestigio», como hacían la mayoría de los países. En consecuencia, su propaganda cultural acabó coincidiendo con su propaganda informativa en el esfuerzo por mejorar el conocimiento de la sociedad estadounidense, sus valores y su «american way of life», en detrimento de la promoción de sus «altas creaciones» culturales.

### **Un necesario deslinde terminológico y conceptual**

Hasta ahora, para denominar nuestro objeto de interés hemos estado utilizando conceptos que no han sido construidos como categorías historiográficas, sino que fueron inventados por y para la acción gubernamental, y que además designan unas prácticas que sólo se hacen realidades sociales muy recientemente. Usar términos que son categorías políticas o administrativas, pero no historiográficas, plantea el problema clásico de la definición del objeto de estudio, pero además en este caso nos enfrentamos a dos dificultades añadidas. Por un lado, la gran indeterminación del objeto por el contenido diferente que se le puede dar al adjetivo «cultural». Por otro lado, la continua variación en los términos utilizados para identificar esas políticas, que se explica por el deseo de camuflar y disimular un tipo de intervención de la administración que es rechazado por una parte de la opinión y, lo que es peor, que puede ser considerado por las sociedades destinatarias como una intolerable intromisión. De ahí la inestabilidad terminológica y la indeterminación conceptual asociada a estas políticas, y la búsqueda constante de eufemismos para disfrazar su verdadera finalidad.

Proponer un concepto nuevo y una definición previa del objeto resulta difícil, una vez que la misma historiografía ha consolidado el

uso de conceptos inventados por la administración. Pero una aclaración conceptual se hace necesaria, al menos para distinguir los aspectos que puedan ser permanentes en esas prácticas políticas, de las particularidades propias de cada caso y de cada coyuntura histórica. No se trata de buscar una esencia improbable, sino de identificar lo que hay de común en una serie de fenómenos que presentan un «aire de familia» indudable. Tampoco se trata de tomar un caso como arquetipo y modelo, porque esas políticas son siempre singulares y se adaptan naturalmente a las condiciones específicas de cada país y de cada caso.

El término *propaganda cultural*, por ejemplo, se utilizó sin pudor en la primera época para expresar las acciones destinadas a rentabilizar el prestigio cultural en beneficio de los intereses nacionales. Los responsables del ministerio francés de Asuntos Exteriores se referían a la *propagande intellectuelle* para distinguirla de la *propagande politique*<sup>18</sup>, dos líneas de actuación política que utilizaban distintos medios pero perseguían el mismo fin. El término *propaganda*, utilizado para denominar los esfuerzos de un gobierno por influir en la opinión pública de países extranjeros, no tenía todavía las siniestras connotaciones que adquirió después. La propaganda no implicaba el uso de métodos deshonestos o de informaciones falsas, aunque no fueran excluidos necesariamente. Sólo a partir de los años treinta el término se fue desacreditando por el uso que de él hicieron los Estados totalitarios<sup>19</sup>. Sin embargo, en los documentos internos estadounidenses —no en el discurso público— se siguió utilizando sin pudor el término «propaganda», que se definía como «todo esfuerzo o movimiento organizado para distribuir información o una doctrina particular, mediante noticias, opiniones o llamamientos, pensados para influir en

---

<sup>18</sup> «A la différence de cette propagande intellectuelle qui prépare l'avenir, qui est si l'on peut dire à longue portée, la propagande politique recherche un but immédiat ou le plus souvent très rapproché. Elle a en effet pour objet, soit de faire connaître dans le monde quels sont exactement à un moment donné les buts de la politique française, soit de rectifier les informations contraires à nos intérêts». Nota sobre «Organisation du Service de Propagande politique», de 24 de marzo de 1922. Archive du Ministère des Affaires Étrangères (AMAE): Série Amérique, 1918-40, dossiers généraux, 206.

<sup>19</sup> En una nota del Service d'Information et de Presse de marzo de 1932, se justificaba el propio nombre así: «Le terme de propagande, qui est un terme commode, a pris à l'usage une signification dangereuse. La première qualité d'une propagande qui veut être efficace est de ne pas se présenter comme propagande, de ne pas émaner d'un 'office de propagande'. En vérité, d'ailleurs, il ne s'agit que d'information». AMAE: Série Y, vol. 4, fol. 105.

el pensamiento y en las acciones de determinado grupo»<sup>20</sup>. Más aún, se consideraba que «el tipo de propaganda más efectivo» era aquella en la que «el sujeto se mueve en la dirección que uno quiere por razones que piensa son propias».

Dadas las connotaciones que ha adquirido el término *propaganda*, parece poco considerado afirmar que toda la *política cultural* puede ser reducida, en última instancia, a mera *propaganda cultural*; y, sin embargo, coincide en sus propósitos últimos con la propaganda política, aunque se distingue porque sus objetivos son a largo plazo y sus métodos adaptados a tiempos de paz. Por otro lado, y como ya hemos explicado, muchos de los organismos creados para desarrollar una política cultural en el exterior son el resultado de la transformación de organismos previos dedicados a la propaganda de guerra. Y no es menos cierto que se producen con cierta facilidad desplazamientos desde la acción cultural propiamente dicha hacia la propaganda política pura y simple. Las coyunturas de crisis o de conflicto abierto, en especial, favorecen una deriva general de la acción cultural a la propaganda, independientemente del carácter dictatorial o democrático de los regímenes políticos. Naturalmente, para los agentes encargados de llevar a cabo estas políticas, la suya es siempre una acción cultural o informativa desinteresada y de buena fe, mientras que es la del rival la que reviste todos los caracteres de una propaganda manipuladora y agresiva.

El término *diplomacia cultural*, utilizado con preferencia en la historiografía del mundo anglosajón, denota una acción gubernamental más a corto plazo, más circunstancial que estructural y con una dependencia más estrecha de la política exterior global<sup>21</sup>. Utilizaremos ese término para denominar uno de los posibles usos de la política cultural: como medio de «engrasar» y facilitar coyunturalmente la acción diplomática general, mediante actuaciones decididas en el ministerio de Asuntos Exteriores y puestas en práctica por el personal

---

<sup>20</sup> National Security Council Directive, 10 de julio de 1950, citada en *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, Washington, Unites States Government Printing Office, 1976.

<sup>21</sup> Un ejemplo temprano es el libro de HAIGH, A.: *La diplomatie culturelle en Europe*, Estrasburgo, Conseil de l'Europe, 1974. El uso del término «diplomacia cultural» se está imponiendo recientemente por influencia de la historiografía estadounidense; cfr. ROCHE, F., y PIGNIAU, B.: *Histoires de diplomatie culturelle des origines à 1995*, París, Ministère des Affaires Étrangères et Documnetation Française, 1995.

de sus servicios de *cultural affairs*. Pero raramente veremos utilizada la expresión *diplomacia cultural* por aquellos encargados de ejecutarla. Un término estrechamente emparentado con éste es el de *public diplomacy*, acuñado en Estados Unidos por los medios oficiales —y recogido en la historiografía— para referirse a las actividades que realiza un gobierno, no restringidas a la manipulación de la información política, con el fin de influir en las actitudes del público de un país extranjero<sup>22</sup>. La diplomacia pública se opone naturalmente a la diplomacia de cancillerías, como la diplomacia abierta se oponía a la secreta, ésta última tan denostada en los tiempos del wilsonismo. La diplomacia tradicional se dirige a los agentes gubernamentales, y exige confidencialidad, mientras que la diplomacia pública intenta comunicar directamente con el público general de otros países, o con sectores sociales específicos, y exige publicidad. La *public diplomacy* se refiere, por lo tanto, a los esfuerzos gubernamentales para influir en la opinión pública extranjera, bien para convencerla de las buenas razones de una determinada política internacional, bien para lograr una valoración positiva de sus ideales, de sus instituciones y de sus valores nacionales. Esos esfuerzos suelen incluir políticas de información, contactos personales y programas culturales en el exterior, todo ello estrechamente vinculado entre sí. El término, una vez más, actúa como un eufemismo que evita usar la palabra propaganda asociada a iniciativas de carácter oficial.

Ya hemos señalado que, en sus primeras fases de desarrollo, la política cultural en el exterior fue entendida como una serie de medidas destinadas a sostener y coordinar las iniciativas que espontáneamente surgían de la sociedad civil. Aunque la acción política se entretejió desde muy pronto con la acción civil, conviene distinguir claramente entre la *acción o proyección cultural* de un país en el extranjero, y la *política cultural* que un Estado desarrolla en el exterior<sup>23</sup>. La primera

---

<sup>22</sup> Véase la discusión sobre el uso de estos términos en el trabajo de WOLPER, G.: «Wilsonian Public Diplomacy: The Committee on Public Information in Spain», *Diplomatic History*, vol. 17, 1 (1993), p. 17; y el capítulo «Defining Public Diplomacy», del libro de unos de sus practicantes, TUCH, H. N.: *Communicating with the World. U.S. Public Diplomacy Overseas*, Nueva York, St. Martin's Press, 1990, pp. 3-11. El surgimiento del concepto en CULL, N.: *The Cold War and the United States Information Agency. American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, pp. 256-267.

<sup>23</sup> Véase SALON, A.: *Vocabulaire critique des relations culturelles internationales*, París, La Maison du Dictionnaire, 1978.

es una operación llevada a cabo conscientemente por actores muy diversos: organismos públicos y semipúblicos, asociaciones diversas, comunidades religiosas, sociedades geográficas, ligas, universidades, fundaciones, etcétera, que extienden sus actividades por el exterior y con ello dan a conocer y difunden en el mundo las diversas expresiones del pensamiento y de la creación de un país, así como su lengua nacional. El concepto de *proyección cultural* —*rayonnement* es el término preferido en francés— supone, por lo tanto, la voluntad de toda una comunidad nacional de estar presente, de influir y de despertar la admiración en el resto del mundo. Sus protagonistas principales son esas asociaciones que genera la sociedad civil y que se dedican específicamente a la acción cultural en el exterior: la Alianza Francesa, la Sociedad Dante Alighieri, la Unión Iberoamericana, las grandes fundaciones filantrópicas estadounidenses como la Rockefeller, la Carnegie, la Ford, etcétera. La *política cultural*, por el contrario, tiene un alcance más restringido y más oficial, pues se refiere exclusivamente a las acciones de carácter gubernamental, con el objetivo explícito y preciso de servir a los objetivos del Estado, aunque ello no impide que en su ejecución utilice para sus propios fines la acción cultural que desarrollan el resto de los actores, instrumentalizándola a cambio de apoyo y financiación<sup>24</sup>.

En el lenguaje oficial de las administraciones europeas de los años veinte y treinta, la denominación era incierta, usándose indistintamente los términos *proyección*, *expansión*, *acción*, y *propaganda cultural en el exterior*. Pero a partir de los años cuarenta se impuso la expresión *política de relaciones culturales*, trasformada después en *cooperación cultural*, denominaciones que fueron las elegidas para rotular las direcciones generales de los ministerios de Asuntos Exteriores respectivos<sup>25</sup>. El concepto de *relaciones culturales* fue preferido

---

<sup>24</sup> En la misma carta del canciller Bethmann Hollweg en la que reconocía la necesidad de una política cultural alemana, se añadía: «Sin embargo, a pesar de que la ayuda y la iniciativa del Gobierno pueden hacer mucho, es necesario —es inherente a la cosa— que la mayor parte de la obra y todo el trabajo de detalle sea hecho por la Nación misma. Lo que Francia e Inglaterra realizan en este dominio no es obra de su Gobierno, sino del conjunto nacional, de la unidad y de la totalidad de sus culturas, de la voluntad segura y determinada de afirmación de la Nación misma», citado por ABELEIN, M.: *Die Kulturpolitik...*, *op. cit.*

<sup>25</sup> El primer organismo creado en los Estados Unidos en el seno del Departamento de Estado se llamó *Division of Cultural Relations*. En Francia, el organismo que sustituyó al SOFE en 1945 fue la *Direction Générale des Relations Culturelles*. En Gran

porque denotaba una actuación basada en el intercambio, desinteresada, además de no unilateral. El término *cooperación cultural*, por su parte, tiene la ventaja de sugerir reciprocidad entre países, concertación para alcanzar objetivos comunes, cuando no puro altruismo, lo que parece más aceptable en los tiempos que corren. Se trata en realidad de un cambio en la justificación más que de un cambio en las prácticas. El uso de estos eufemismos y los cambios de denominación no tienen otro objetivo que evitar el uso de la palabra *propaganda*, que se ha convertido en un estigma, y alejarse de algo peor aún, la acusación de *imperialismo cultural*, la sospecha de que se trata de prácticas que acompañan los proyectos de hegemonía internacional.

Por último, y para terminar con este apunte terminológico y conceptual, conviene dejar claras las grandes diferencias que existen entre las políticas de difusión cultural, que persiguen aumentar el prestigio internacional de un país, y las prácticas tradicionales de la *aculturación* forzosa ligadas a la conquista territorial y a la dominación política directa. Las políticas culturales se dirigen a las poblaciones de países soberanos políticamente, mientras que la *aculturación* se ejerce sobre territorios coloniales o semicoloniales, donde se impone el uso de la lengua de la metrópoli y donde la cultura se utiliza como un elemento más del complejo proceso de la dominación. De hecho, los organismos encargados de conducir la política cultural —dependientes siempre del ministerio de Asuntos Exteriores— no tenían en ningún caso competencias sobre los territorios colonizados, que dependían de los ministerios de las Colonias. Las prácticas de *aculturación* o *trasculturación* son muy antiguas, en modo alguno exclusivas de este siglo, y propias de contextos coloniales. Se ha dicho que entre la aculturación practicada en las colonias por las potencias europeas y las modernas políticas de expansión cultural existe la misma diferencia que entre el imperialismo territorial y el imperialismo financiero: aunque el objetivo parezca el mismo, cambian las formas y cambian las estrategias de penetración, así como las relaciones entre el poder político y las empresas privadas.

Por eso mismo prosperó en cierta historiografía la expresión *Imperialismo cultural*, para denominar un tipo de imposición cultu-

---

Bretaña se llamó *Cultural Relations Department* al organismo creado en 1945. En España desde 1921 se adoptó la expresión Relaciones Culturales para denominar la materia de la que se encargaba la dependencia que primero fue una Oficina, luego una Junta y finalmente una Dirección General.

ral que se practica sin que esté acompañado de la dominación política directa, pero aprovechando la posición de dominio de una potencia. La difusión de modos de vida y de modelos de consumo norteamericanos, lo que se conoce como la *americanización* de nuestras culturas desde la última guerra mundial, que ha tenido unos efectos enormes por haber coincidido con la era de la producción y del consumo de masas, se ha considerado una forma de imperialismo cultural, pues no se habría producido sin que estuviera acompañado de la hegemonía política, militar y económica, aunque respetando la soberanía teórica de las naciones<sup>26</sup>. Este tipo de fenómenos, en la práctica, es muy difícil de separar de la simple *contaminación cultural*, la influencia que puede ejercer un país con éxito internacional sobre otros, apreciable en diversos aspectos de la vida social, sin que medie una voluntad expresa de imponer un modelo cultural. En muchos aspectos la influencia cultural no se obtiene como resultado de una acción voluntaria, y menos de una actuación concertada y programada, sino como resultado no previsto de una impregnación difusa y generalizada, de un contagio en gran parte involuntario, y a veces promovido por los propios «contagiados» cuando se proponen imitar el «modelo» que esa potencia representa. Hablar del *imperialismo cultural* estadounidense para referirse a los efectos extensos y profundos que la influencia cultural de ese país ha producido en otras áreas del mundo puede ser equívoco, por lo tanto, porque no permite distinguir entre la capacidad de contaminación de su cultura de masas y la difusión oficialmente alentada. Ambos son fenómenos que actuaron conjuntamente, en un siglo que conoció la extensión de las industrias del ocio asociadas a la cultura de masas al tiempo que el desarrollo de las técnicas de propaganda cultural, lo que hace muy difícil aislar la participación de cada elemento. La intervención de los poderes públicos norteamericanos en la difusión de su modelo de civilización —más que de cultura—, es justamente lo que tratamos de analizar en este dossier, reconociendo que esa intervención no ha contribuido más que en una cierta medida —difícil de evaluar— en el resultado alcanzado.

---

<sup>26</sup> En el artículo de José Antonio Montero, incluido en este dossier, se analiza la bibliografía que ha desarrollado este concepto.



## El poder cultural examinado desde la ciencia política

Los primeros análisis que aparecieron en Europa —de los norteamericanos se trata en otro artículo de este dossier— sobre las nuevas políticas culturales en el exterior fueron realizados por funcionarios o responsables de los servicios recién creados. Se trata en su mayoría de informes o reflexiones donde evaluaban los programas de propaganda cultural o se ofrecían alternativas para mejorar su rendimiento. Algunos de estos análisis son muy tempranos, como el que publicó el jefe de la Oficina de Relaciones Culturales que nombró el gobierno militar de la Dictadura de Primo de Rivera<sup>27</sup>, o el muy crítico balance de la expansión cultural de su país que realizó un hispanista, agente de los servicios de propaganda francesa<sup>28</sup>. Este tipo de análisis se ha seguido realizando hasta nuestros días con la publicación de informes redactados por los propios servicios culturales de los ministerios de Asuntos Exteriores<sup>29</sup>. Finalmente, las mismas administraciones han emprendido la tarea de redactar la historia de sus actuaciones en el terreno de la política cultural hacia el exterior, con un tono más celebratorio que analítico, como era de esperar<sup>30</sup>.

Los politólogos y teóricos de las relaciones internacionales fueron los siguientes en tomar estos temas como objeto de análisis. Las primeras elaboraciones partieron de los teóricos del realismo político, que enseñada entendieron que la influencia sobre la opinión constituía una forma más de poder internacional. En el libro fundacional de esa escuela, escrito en 1939<sup>31</sup>, E. H. Carr distinguía tres dimensiones del poder en la política internacional: el poder militar,

---

<sup>27</sup> SANGRÓNIZ, J. A. de: *Nuevas orientaciones para la política internacional de España. La expansión cultural de España en el extranjero y principalmente en Hispanoamérica*, Madrid, 1925.

<sup>28</sup> MOUSSET, A.: *La France vue de l'étranger ou le déclin de la diplomatie et le mythe de la propagande*, París, Ile de France, 1926.

<sup>29</sup> Varios ejemplos de ellos: RIGAUD, J.: *Les relations culturelles extérieures. Rapport au ministre des Affaires Étrangères*, París, La Documentation Française, 1979, y *Le projet culturel extérieur de la France*, París, La Documentation Française, 1984.

<sup>30</sup> ROCHE, F., y PIGNIAU, B.: *Histoires de diplomatie culturelle...*, *op. cit.* Para el caso estadounidense, véase, entre otras, la obra de ESPINOSA, J. M.: *Inter-American Beginnings...*, *op. cit.*

<sup>31</sup> CARR, E. H.: *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Londres, MacMillan, 1939.

el poder económico y el poder sobre la opinión. Este último se adquiriría, según su análisis, mediante el arma moderna de la propaganda, un instrumento indisoluble de «la ampliación de la base política, que ha incrementado enormemente el número de aquellos cuya opinión es políticamente importante». Si la retórica siempre había acompañado la política de minorías, la propaganda era el medio de persuasión adaptado a la política de masas. Carr, un heterodoxo en su época, no se mostraba contrario al uso de la propaganda por los Estados. El recelo hacia la palabra propaganda, sostenía, era un prejuicio heredado de la vieja concepción liberal, aferrada al principio ilusorio de la libertad de opinión. Por el contrario, le parecía un fenómeno inevitable, destinado a perdurar por mucho que se lo condenara desde presupuestos liberales, y que más valía intentar regular mediante acuerdos internacionales. Reconocía que las condiciones en los Estados totalitarios, donde la radio, la prensa y el cine eran industrias estatales controladas por los gobiernos, no eran similares a las de los países democráticos, donde se mantenía la apariencia de la libertad de opinión, «pero en todos los sitios tienden a seguir la dirección del control centralizado (...) El uso organizado del poder sobre la opinión como un instrumento normal de la política exterior es una idea moderna»<sup>32</sup>.

Fue también Carr el primero en apuntar que «el poder sobre la opinión no puede ser disociado de otras formas de poder», es decir, que sólo tiene eficacia real cuando se combina con el poder militar y el poder económico, y añadía que no se trata sólo de un instrumento de poder necesariamente asociado a otros más fundamentales todavía, sino que su función es básicamente la de disimular el ejercicio del poder por otros medios, y evitar que la posición de privilegio alcanzada por los medios tradicionales fuera contestada por los sometidos. Los Estados con más ambición internacional, las potencias con poder militar y económico, hacen uso de la propaganda para sostener, o suavizar, el uso de los otros instrumentos de poder internacional, porque, al fin y al cabo, todos los Estados querrían alcanzar sus objetivos nacionales sin necesidad de recurrir al empleo de la fuerza.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el gran teórico de la escuela realista, Hans Morgenthau, se refirió también a ese instrumento de la política internacional que pretende «el control de

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 192.

las mentes de los hombres como herramienta para la modificación de las relaciones de poder entre dos naciones»<sup>33</sup>, es decir, una forma de poder que se ejerce «por la persuasión de una cultura superior y por el mayor atractivo de su filosofía política». Morgenthau, sin embargo, sólo presta una atención marginal a estos aspectos, y se refiere a esas políticas con la confusa expresión de «imperialismo cultural», donde incluye tanto la propaganda ideológica como la específicamente cultural. Como su predecesor, sostiene que «el rol característico que cumple el imperialismo cultural en nuestros tiempos es el de subsidiario de los otros medios», la fuerza militar o las presiones económicas, pues «ablanda al enemigo y abona el terreno para la conquista militar o la penetración económica». Pone como ejemplo los éxitos de la propaganda cultural tal y como la había practicado el Estado francés, en términos similares a los del canciller alemán en su carta al historiador Lamprecht citada anteriormente:

«La *misión civilizadora* de Francia ha sido una poderosa arma del imperialismo francés. El uso intencional de los rasgos más atractivos de la cultura francesa al servicio de su política internacional se transformó en una de las piedras basales del imperialismo francés en la región del Mediterráneo oriental antes de la primera guerra mundial. La ola de simpatía pública que de todo el mundo acudió en apoyo de Francia durante las dos guerras mundiales es en buena medida el resultado del imperialismo cultural francés (...) El imperialismo cultural, bajo la forma de difusión de una cultura nacional (...) persuade a grupos intelectualmente influyentes en un país con los rasgos más atractivos de una cultura hasta que estos grupos empiezan a encontrar los fines y los medios políticos de esa cultura como igualmente atractivos»<sup>34</sup>.

El prestigio internacional, según esta concepción, es una renta de la que disfrutaban las naciones que han sabido difundir sus logros educativos, científicos y artísticos. Al viejo principio de que «ninguna dominación puede durar y establecerse si se basa únicamente en el poderío militar», Morgenthau añade el argumento de que, en la era nuclear, las naciones imperialistas tienen más incentivos para practicar el imperialismo económico y cultural, dadas las dificultades y los riesgos de escalada que tiene el uso abierto del poder militar.

---

<sup>33</sup> MORGENTHAU, H. J., *Política entre las naciones*, Buenos Aires, GEL, 1986, p. 86.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 88.

En distintos países aparecieron análisis que describían y modelizaban esa «cuarta dimensión»<sup>35</sup> que los principales Estados habían desarrollado en su política exterior para atender esa magnitud cultural de la potencia.

«La acción cultural (expansión de la lengua, difusión de la cultura y de las ideas, literatura, ciencia, técnica, arte, etcétera) está estrechamente ligada a la acción política y económica; la precede, la afirma y la completa. La acción cultural contribuye directamente a la potencia de nuestro país en el plano internacional»<sup>36</sup>.

El prestigio cultural se consideraba una variable de la potencia estrechamente imbricado con el resto de las variables, con las que mantiene una relación de causalidad recíproca. La eficacia de la política cultural en el exterior dependía, por lo tanto, de que fuera acompañada o no por el resto de los instrumentos de que dispone la política exterior de un país. Por el mismo motivo, una política cultural divergente del resto de la política exterior corre el riesgo de ofrecer un resultado muy pobre o ninguno en absoluto. Las relaciones culturales eran juzgadas, desde la perspectiva «realista», como un campo de enfrentamientos, un «enjeu» entre las potencias, el escenario de una concurrencia encarnizada por la hegemonía donde se dirimía una rivalidad que prolongaba, por otros medios, la que oponía a las grandes potencias en el terreno político, comercial o financiero. No hay que extrañarse, pues, de encontrar constantemente términos militares en el vocabulario de la política cultural: se habla de posiciones a defender y de territorios a conquistar, de estrategias y tácticas a emplear, de ofensivas, de penetraciones, de victorias y derrotas. Se trata, pues, de una guerra «por procuración», desarrollada normalmente en terceros países, donde lo que se dirime es el prestigio y el reconocimiento. Esa dimensión de la potencia de un país puede asegurar lo ya obtenido mediante el instrumento político,

---

<sup>35</sup> Éste es el sentido del título del libro de COOMBS, Ph. H.: *The Fourth Dimension of Foreign Policy. Educational and Cultural Affairs*, Nueva York, Evanston, Harper and Row, 1964. Véase, para otros países, DOLLOT, L.: *Les relations culturelles internationales*, París, PUF, 1964, y EMGE, R. M.: *Auswärtige Kulturpolitik*, Berlín, Dunker and Humblot, 1967.

<sup>36</sup> BALOUS, S.: *L'Action culturelle de la France dans le monde*, París, PUF, 1970, p. 13.

económico o militar, y a veces hasta permite obtener el equivalente a lo que se obtendría con esos instrumentos sin necesidad de disponer de ellos. No se trata de un poder ilusorio, sino de un poder que, como cualquier poder simbólico, está sostenido por la «creencia» en la superioridad de las potencias que ejercen las otras formas de poder, y por lo tanto capaz de producir efectos reales sin uso aparente de la coacción.

Estas ideas, premisas de partida para los responsables de la política cultural en el exterior, las desarrolló otro influyente teórico de las relaciones internacionales, Joseph Nye, en varios libros publicados a partir de la década de 1990 que han tenido una gran repercusión en los últimos años. Aunque partía de una perspectiva muy diferente a la de la escuela realista —Nye, junto con Keohane, fue el creador en la década de 1970 de la teoría de la interdependencia compleja—, este profesor de Harvard ha llevado hasta sus últimas consecuencias una reflexión que ya estaba implícita en los autores clásicos. Su análisis otorga una importancia extraordinaria a lo que él llama «las fuentes intangibles de poder», y en especial a la atracción cultural, en un contexto en el que la naturaleza del poder internacional está cambiando por el peso de nuevas realidades: la globalización, la revolución de las comunicaciones, las relaciones transnacionales. Nye sostiene que todos estos cambios han redundado en beneficio del poder de los Estados Unidos porque ese país, precisamente, ha sido el núcleo donde se han originado estas transformaciones. También la mezcla de recursos que producen el poder internacional está cambiando: los recursos tradicionales asociados al poder de coerción pierden importancia en beneficio de los recursos intangibles que generan lo que llama «el poder cooptivo», es decir, «la capacidad de una nación de estructurar una situación de forma tal que otras naciones desarrollen preferencias o definan sus intereses de forma coherente con aquella nación. Este tipo de poder tiende a surgir de recursos tales como la atracción cultural e ideológica, tanto como de las reglas e instituciones de los regímenes internacionales»<sup>37</sup>. Que los estudiantes chinos que protestaban contra su gobierno en 1989 levantaran en la plaza de Tiannamen un símbolo de su movimiento que se parecía a la estatua de la libertad de Nueva

---

<sup>37</sup> NYE, J. S.: *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Buenos Aires, GEL, 1991, p. 184.

York, no dejaba de ser significativo del triunfo de un concepto de la democracia al estilo norteamericano.

El siguiente paso de su análisis ha sido sacar las consecuencias que tienen estos cambios para la política exterior de Estados Unidos y trazar una estrategia para utilizarlos en su beneficio. Para conseguir el objetivo de asegurar otro siglo de hegemonía americana, como desea Nye, su política exterior debe convertir los nuevos recursos de poder en influencia real. El problema consiste, por lo tanto, en cómo reducir la brecha entre el poder potencial de un país —medido por sus recursos— y su poder concreto o materializado —medido por la capacidad de alterar el comportamiento de otras naciones y por la medida en la cual otros comparten sus preferencias—. Ahí aparece la *public diplomacy* como uno de los instrumentos adecuados para mejorar la capacidad estadounidense de movilizar sus recursos de poder blando o *soft power*<sup>38</sup>. El enorme éxito académico y mediático que han tenido estos análisis no hace sino confirmar la creciente importancia que se atribuye a las nuevas fuentes de poder intangible, y a la posibilidad de convertirlas en influencia real.

### **El interés historiográfico por las políticas culturales en el exterior**

En general, ha sido muy escaso el interés demostrado por la historiografía europea hacia esas fuentes intangibles de poder internacional, esa fuerza de atracción que ejercen ciertas naciones, o las diversas formas de influencia sobre la opinión. A pesar de ello, desde hace aproximadamente dos décadas aumenta sin cesar el número de investigadores que se interesan por la historia de la propaganda cultural y su papel en las relaciones internacionales. Este florecimiento, conviene aclararlo, no ha sido resultado ni de la influencia de la «nueva historia cultural» ni del impacto del «giro lingüístico», las dos orientaciones que más han contribuido a renovar la historiografía en los últimos tiempos. Los ámbitos de investigación inspirados por estas dos corrientes no prestaron ninguna atención a los intercambios culturales a escala internacional. Preocupadas por las prácticas culturales, desdeñaron el estudio de la circulación de esas

---

<sup>38</sup> La obra citada anteriormente y *La paradoja del poder americano*, Madrid, Taurus, 2003, pueden servir de introducción a los análisis de Joseph S. Nye.

prácticas, o los procesos de contaminación cultural entre unos grupos sociales y otros, entre unas comunidades y otras. Tampoco el interés que mostraron estas escuelas por el uso de los signos y de los símbolos, o por el papel de la memoria y del patrimonio con intención alegórica, se tradujo en estudios que hayan abordado su dimensión intercultural.

Más influencia ha tenido el empeño de un grupo de contemporanéistas franceses por dar vigor a una renacida historia política, adoptando la perspectiva cultural con el exclusivo fin de enriquecer su objeto de estudio tradicional<sup>39</sup>. La renovada historia política pone el énfasis en la dimensión cultural de las prácticas políticas, por oposición a la importancia que concedía anteriormente a sus fundamentos económicos o ideológicos. Es una forma de buscar una explicación alternativa, en un momento marcado por una cierta desilusión ante la poca eficacia de las reformas económicas o estrictamente políticas para transformar el mundo. Esta desilusión ha llevado a muchos a considerar la «cultura» como un terreno de batalla alternativo en el que, al fin, la acción humana podía resultar eficaz. Una consecuencia colateral de esta renovada historia política interesada por la dimensión cultural ha sido el desarrollo de una rama dedicada específicamente al estudio de las políticas culturales a escala interna, una «marca» francesa —no en vano fue el país donde se inventó el Estado antes que la nación y donde la simbología del poder siempre tuvo una importancia excepcional—, que surgió al mismo tiempo que los anglosajones se interrogaban sobre el *linguistic turn* o definían lo que se ha llamado la *new cultural history*. Pero tampoco esa nueva especialidad, a pesar de su proximidad, prestó interés a la dimensión internacional de su objeto de estudio<sup>40</sup>.

El interés por las políticas culturales en el exterior ha surgido como un ensanchamiento natural de una especialidad bien consolidada como es la historia de las relaciones internacionales. Más concretamente, surgió de la insatisfacción de algunos especialistas por las limitaciones de la historia de la política exterior tal y como se hacía,

---

<sup>39</sup> El grupo surgió en torno al IHTP y la FNSP, y se presentó en dos obras programáticas: REMOND, R. (dir.): *Pour une histoire politique*, París, Seuil, 1988; y RIOUX, J. P., y SIRINELLI, J. F. (dirs): *Pour une histoire culturelle*, París, Seuil, 1997.

<sup>40</sup> Sobre esta última corriente se encuentra un reciente balance historiográfico en GOETSCHEL, P.: «Les politiques culturelles: un champ neuf pour l'histoire culturelle?», en PELLISTRANDI, B., y SIRINELLI, J. F. (eds.): *L'Histoire culturelle...*, *op. cit.*, pp. 3-21.

concentrada en el análisis de las estrategias diplomáticas y, en menor medida, de los fundamentos económicos de la política internacional. Influyó también la evidencia del uso que los gobiernos hacían de recursos no tradicionales de poder, como la propaganda cultural, y el creciente protagonismo de algunas organizaciones sociales en la comunicación transnacional. Así es como desde los años ochenta, pero sobre todo en la década de los noventa, los estudios que abordan el papel de los intercambios culturales oficiales entre países han ido multiplicándose en diversas historiografías.

La perspectiva dominante ha sido, en un principio, la que se plantea averiguar cómo la intervención en las relaciones culturales ha servido a los intereses de la política exterior. Numerosos trabajos han abordado el estudio de la propaganda cultural que desarrollan los Estados para incidir en el terreno de las representaciones. En la historiografía europea, la tesis de Albert Salon<sup>41</sup> en Francia, y las tesis de Antonio Niño y Lorenzo Delgado<sup>42</sup> en España, abrieron la vía a una serie de estudios han ido explorando las estrategias y los aparatos de propaganda cultural en esos dos países en el siglo XX<sup>43</sup>. En Francia la corriente ha sido más numerosa, multiplicándose en los últimos años las monografías y las obras colectivas<sup>44</sup>. Incluso se ha acometido un estudio comparado de la propaganda cultural de los dos países<sup>45</sup>. Pero

---

<sup>41</sup> SALON, A.: *L'Action culturelle de la France dans le monde, analyse critique*, thèse de l'Université 1 Panthéon-Sorbonne, 1981, dirigida por B. Duroselle y editada en forma resumida por éditions Nathan en 1983.

<sup>42</sup> NIÑO, A.: *Cultura y diplomacia. Los hispanistas franceses y España. 1875-1931*, Madrid, CSIC-SHF-Casa de Velázquez, 1988. DELGADO, L.: *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992.

<sup>43</sup> Entre la historiografía española cabe destacar una obra de conjunto: PÉREZ, P., y TABANERA, N. (coords.): *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI-Síntesis, 1992, y el libro, fruto de otra tesis defendida en 1995, de HERA, J. de la: *La política cultural de Alemania en España en el periodo de entreguerras*, Madrid, CSIC, 2002.

<sup>44</sup> Limitándonos a las obras colectivas, las más notables han sido las de DUBOS-CLARD, A.; GRISON, L.; JEANPIERRE, L., et al.: *Entre rayonnement et reciprocité. Contributions à l'histoire de la diplomatie culturelle*, París, Publications de la Sorbonne, 2002; ROCHE, F. (dir.): *La culture dans les relations internationales*, Roma, École Française de Rome, 2002; los dos números de la revista *Rélations Internationales* dedicados a «Diplomatie et transferts culturels au XXe siècle», núms. 115 y 116 (2003), y ROLLAND, D. (coord.): *Histoire culturelle des relations internationales. Carrefour méthodologique*, París, L'Harmattan, 2004.

<sup>45</sup> Véase ROLLAND, D.; DELGADO, L.; NIÑO, A., et al.: *L'Espagne, la France...*, op. cit.



también en Suiza<sup>46</sup> y Alemania<sup>47</sup> han proliferado los estudios con esta orientación. La indagación sobre las políticas culturales de los Estados se ha preocupado por reconstruir la estructura administrativa que les dio soporte, las estrategias y los medios utilizados —los vectores—, aprovechando la facilidad de acceso a las actividades que, por haber sido objeto de control burocrático, han dejado abundantes rastros documentales en los archivos públicos. En su mayor parte se preocupan de la exportación y la difusión cultural, pero no tanto de los procesos de importación, recepción y asimilación, privándonos con ello de la posibilidad de evaluar la eficacia de aquellas políticas. Este sesgo se debe sin duda al tipo de fuentes disponibles: es más fácil reconstruir las políticas desarrolladas por los aparatos burocráticos de los Estados que su efecto sobre grupos e individuos, quienes no suelen dejar un rastro documental de sus reacciones a esas políticas.

Se podría decir, por lo tanto, que seguimos instalados en la lógica, ya clásica, del estudio de las fuerzas profundas tal y como lo definirían Renouvin y Duroselle. Se trata de determinar en qué manera las «fuerzas profundas» condicionan —pero no determinan— las decisiones políticas de los «hombres de Estado», y cómo las políticas de los Estados hacen uso de esos factores para alcanzar sus objetivos. Junto a los factores diplomáticos, estratégicos, económicos o demográficos, las relaciones culturales se analizan como una variable más que debe atender las políticas exteriores de los Estados. La opinión pública, sostenían Renouvin y Duroselle, es una de esas fuerzas profundas, manejable mediante el uso de la propaganda; las representaciones colectivas, y en especial las imágenes nacionales, serían otro de esos factores, manipulable mediante la propaganda cultural con el propósito de modificar a su favor la percepción del Estado—nación en el extranjero. Esta explicación justificaría, por sí misma, una perspectiva cultural de las relaciones internacionales, así como, en consecuencia, una historia de las intervenciones de los Estados en ese dominio a través de sus políticas culturales en el exterior. Memorias colectivas e imaginarios sociales se entremezclan con los tradicionales

---

<sup>46</sup> Véase JOST, H. U., y PREZIOSO, S.: *Relations internationales, échanges culturels et réseaux intellectuels*, Lausanne, Ed. Antipodes, 2002.

<sup>47</sup> Véase DÜWELL, K.: *Deutschlands Auswärtige Kulturpolitik, 1918-1932. Grundlinien und Dokumente*, Köln-Wien, Böhlau, 1976; y DÜWELL, K., y LINK, W. (eds.): *Deutsche Auswärtige Kulturpolitik, seit 1871. Beiträge zur Geschichte der Kulturpolitik*, Köln-Wien, Böhlau, 1981.

factores de la política internacional, y su análisis permite comprender mejor los fenómenos de legitimidad, tan determinantes en la historia política como el establecimiento de una correlación de fuerzas o de una legalidad internacional. El problema consistiría en determinar en qué medida se puede explicar la política exterior desde la cultura, y cómo la intervención en el campo cultural puede servir a la política exterior, naturalmente según combinaciones que pueden variar en cada caso.

Pero el estudio de la propaganda cultural como instrumento de la acción exterior puede tener un doble uso. Si cambiamos el prisma y fijamos nuestra atención en la imagen del propio grupo que se intenta proyectar, encontraremos la visión que se construye de la comunidad nacional para ser mostrada. Una imagen oficial elaborada con elementos debidamente seleccionados y que, inevitablemente, se inspira ella misma de una memoria colectiva convencional, es decir, en la imagen dominante que la colectividad elabora de sí misma. Esta perspectiva ha sido hasta ahora poco explorada: la definición que esas políticas transmiten de la identidad cultural de las sociedades, una identidad definida desde el aparato del Estado y proyectada al exterior como en un escaparate. Si la definición cultural constituye uno de los fundamentos de las identidades nacionales, la selección que los Estados hacen de los rasgos culturales que conviene «exportar» puede ser una vía original para explorar cómo los Estados construyen hacia el exterior una representación de la propia comunidad. Entramos así en el análisis de las representaciones colectivas, desde el lado de la autopercepción y de los esfuerzos por imponer una imagen de sí mismos a los demás. La política cultural del Estado se convierte así en la imagen oficial de una sociedad, en una metáfora controlada de la identidad colectiva. La imagen del otro y la representación de sí mismo son, como se sabe, elementos esenciales de las identidades colectivas; pero también aspectos estratégicos ligados al resultado de los procesos de circulación cultural, lo que explica la intervención de los aparatos diplomáticos en esos procesos para utilizarlos en beneficio de sus objetivos políticos. Los Estados se convierten, desde esta perspectiva, en mediadores culturales —y de los más importantes— en las relaciones culturales transnacionales.

Abriendo un poco más el angular, nos encontramos con el punto de vista que toma en consideración los condicionamientos culturales, el *cultural setting* de una nación, como imperativos que condicionan

las orientaciones fundamentales de la política exterior del Estado<sup>48</sup>. Si consideramos cada nación como un sistema cultural, con unas tradiciones propias, una organización social particular, unas normas, unos valores y unas orientaciones intelectuales distintivas, las relaciones internacionales bien pueden entenderse como interacciones entre sistemas culturales<sup>49</sup>. Los valores y tradiciones culturales propios influyen en la forma de percibir el orden mundial, de modo que la política que define cada país puede considerarse culturalmente conceptualizada. La cultura ya no es una variable de la política exterior, sino que es ésta la que aparece como un elemento más de un sistema cultural. Se trata además de condicionantes de muy larga duración y cuyos efectos pueden ser muy diferentes en cada coyuntura, incluso contradictorios, pues no todos interpretan esos valores identitarios de la misma manera. Es fácilmente constatable, por ejemplo, que el excepcionalismo estadounidense y la noción mesiánica de «destino manifiesto», heredadas del puritanismo de los Padres Fundadores, han servido tanto a la prioridad que dan ciertas administraciones a los principios éticos y a la moral, como a los imperativos realistas y a la «defensa del mundo libre» de otras. Esta perspectiva incluye, por lo tanto, la manera en que la comunidad nacional se percibe a sí misma y percibe a las demás, así como la idea que una nación se hace de sus «responsabilidades internacionales» y de la «misión» que le corresponde en la historia. Se trata de admitir que el sistema de valores con el que se identifican sus elites y las ideologías entre las que se reparten las grandes corrientes de la opinión pública constituyen una forma de *cultural pattern* que orienta sus opciones internacionales.

Nos movemos, por lo tanto, en el plano de las representaciones colectivas y en el marco de la influencia que pueden alcanzar los mitos

---

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, HEALD, M., y KAPLAN, L. S.: *Culture and Diplomacy*, Westport, 1977; HUNT, M.: *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987, y GOLDSEIN, J.: *Ideas, Interests and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993. El artículo de José Antonio Montero, incluido en este dossier, desarrolla más extensamente esta perspectiva muy cultivada por la historiografía estadounidense.

<sup>49</sup> Ésta es la perspectiva adoptada por dos estudios pioneros, que aparecieron casi simultáneamente y crearon escuela: PREISWERK, R.: «The place of Intercultural Relations in the Study of International Relations», *op. cit.*, e IRIYE, A.: «Culture and Power: International Relations as Intercultural Relations», *Diplomatic History*, 3 (1979), pp. 115-128. Este último autor ha tenido una enorme influencia en la historiografía estadounidense.

nacionales y una determinada conciencia histórica. Un conocido ensayo de Jover Zamora abordaba esta compleja cuestión para el caso español, sin que haya tenido después muchos continuadores<sup>50</sup>. Su perspectiva pone de relieve cómo el pasado interpretado pesa sobre la percepción que una comunidad tiene de su papel en la escena internacional. La construcción de una conciencia histórica es, así, esencial, sobre todo para comprender los mitos y los estereotipos que nutren las representaciones nacionales del contexto exterior. La condición de amigo o de enemigo que se atribuya a otras naciones, y por tanto la percepción histórica de las amenazas, marca una línea de conducta a los Estados. Esta perspectiva resalta las relaciones entre la cultura doméstica y los asuntos exteriores, y se aleja, por lo tanto, de la clásica historia de las relaciones internacionales que se preocupa únicamente de los procesos de decisión en política exterior y las opciones estratégicas en relación con la política internacional.

El proselitismo cultural de los Estados tiene también relación con el problema de los «modelos extranjeros». En ciertos casos, algunas fracciones de la clase política y de la opinión se identifican con modelos que se asocian a un país. El objetivo de la propaganda cultural es precisamente ganar amistades y sostener a esos sectores que se identifican con el modelo propio. Se gana influencia cuando se ensancha el círculo de quienes toman a una nación como modelo, aprecian sus logros y adoptan sus valores. Se consigue así crear una especie de «quinta columna» que puede aportar ventajas significativas en las negociaciones internacionales. Germanófilos y francófilos representaron en España, durante la primera mitad del siglo XX, el choque de dos modelos que significaban dos sistemas políticos diferentes, y al tiempo dos alternativas de alianzas internacionales. La oposición de orden interno entre partidarios y adversarios de tal o cual modelo exterior se traduce a menudo en las grandes orientaciones de la política exterior. Por el contrario, la influencia de un modelo exterior puede llegar a ser considerada una amenaza para los valores colectivos y provocar reacciones nacionalistas de signo contrario. El franquismo, en su primera etapa, se presentaba a sí mismo como una recuperación de los valores tradicionales, amenazados por los modelos disolventes procedentes del exterior. El rechazo de esos modelos,

---

<sup>50</sup> JOVER, J. M.: «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento» *Revista de Occidente*, 57 (1986), pp. 5-42.

encabezando la reacción para recuperar el alma y las virtudes de la nación, puede ser otra forma de reclamar legitimidad ante la opinión.

Como vemos, el estudio de la propaganda cultural de los Estados tiene unas posibilidades muy amplias, algunas de ellas todavía poco exploradas, que interesan tanto a la historia cultural *stricto sensu* como a la historia de las relaciones internacionales. No sólo aborda el objeto de estudio que queda delimitado por la intersección de esas dos grandes especialidades, sino que abre nuevas perspectivas desde las que interpretar temas tradicionales y recurrentes de la historiografía.