

Núm. 46 / Curs 2017 - 2018

**LA UNIÓN EUROPEA Y EL EJERCICIO DEL
ACTORNESS EN LA VECINDAD EUROPEA EN
MATERIA DE COMUNICACIONES ESTRATÉGICAS**

Jorge Izquierdo Atienza

QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)
MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 46

Curs 2017-2018

© Facultat de Dret (Universitat Autònoma de Barcelona)

© Jorge Izquierdo Atienza

ISSN 2014-153X

Coordinadora de la col·lecció: Dra. Cristina Blasi Casagran, Universitat Autònoma de Barcelona

Cristina.Blasi@uab.cat

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat avaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previo a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les langues de travail son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

LA UNIÓN EUROPEA Y EL EJERCICIO DEL *ACTORNESS* EN LA VECINDAD EUROPEA EN MATERIA DE COMUNICACIONES ESTRATÉGICAS

Autor: JORGE IZQUIERDO ATIENZA

Màster Oficial en Integració Europea, UAB,
edició 2017-2018

Tutor: POL MORILLAS BASSEDAS

RESUMEN:

Las nuevas dinámicas que marcan la política internacional y el carácter singular de la Unión Europea llevan a plantearse cuál es el alcance de su papel en materia de comunicaciones estratégicas en una región de vital importancia como es la Vecindad europea. A lo largo de este trabajo, se analiza la respuesta de la organización internacional: quién, cómo y con qué grado de intensidad se responde ante las nuevas amenazas en forma de desinformación. Se recogen, también, los problemas que presenta su actuación, limitada por su naturaleza sui generis y si esos problemas son viejos conocidos y, además, si son comunes a ámbitos más generales como la diplomacia pública.

RESUM:

Les noves dinàmiques que marquen la política internacional i el caràcter singular de la Unió Europea porten a plantejar-se quin és l'abast del seu paper en matèria de comunicacions estratègiques en una regió de vital importància com és el Veïnatge europeu. Al llarg d'aquest treball, s'analitza la resposta de l'organització internacional: qui, com i amb quin grau d'intensitat es respon davant les noves amenaces en forma de desinformació. Es recullen, també, els problemes que presenta la seva actuació, limitada per la seva naturalesa sui generis i si aquests problemes són vells coneguts i, a més, si són comuns a àmbits més generals com la diplomàcia pública

PALABRAS CLAVE: Unión Europea; Vecindad; Diplomacia pública; Comunicaciones estratégicas; Actorness

PARAULES CLAU: Unió Europea; Veïnatge; Diplomàcia pública; Comunicacions estratègiques; Actorness

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. MARCO TEÓRICO: ¿QUÉ SON DIPLOMACIA PÚBLICA Y COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA? ¿QUÉ ES EL <i>ACTORNESS</i> Y POR QUÉ ESTABLECER UNA RELACIÓN ENTRE LOS TRES CONCEPTOS?	9
III. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA EUROPEA?	15
A) CARÁCTER INTERMESTIC DE LA DP	15
B) <i>ACTORNESS</i> E IDENTIDAD	17
C) (IN)COHERENCIA	18
C.1.) VERTICAL.....	18
C.2.) HORIZONTAL E INTRAINSTITUCIONAL	19
IV. EL PAPEL (CRUCIAL) DEL SEAE Y LAS DELEGACIONES EN LA DIPLOMACIA PÚBLICA.	21
V. COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA UE.....	23
A) DIMENSIÓN ESTE.....	24
B) DIMENSIÓN SUR.....	27
VI. <i>ACTORNESS</i> Y COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA.....	30
A) AUTORIDAD	31
B) AUTONOMÍA.....	33
C) COHERENCIA	34
D) CONSECUENCIA.....	35
E) RECONOCIMIENTO EXTERNO	37
VII. CONCLUSIONES	43
VIII. BIBLIOGRAFÍA	45

I. INTRODUCCIÓN

La emersión y consolidación de las redes sociales, la elección inesperada de líderes heterodoxos, la polarización de los mensajes y la rapidez de los ritmos de vida e informativos, entre otras muchas cuestiones, han modificado los patrones de comportamiento de líderes y Estados para adecuarlos al avance social.

En este nuevo contexto, la información se reviste de un halo cuasi divino. Pero a la información se le suman la percepción social y el marketing de productos, ahora extendido a políticas públicas y líderes. La accesibilidad tecnológica, la rapidez y la condensación del mensaje son características que han permitido el acercamiento político a los individuos, promoviendo mayor participación y discusión. Pero esta polaridad, sencillez, rapidez y accesibilidad han simplificado también el debate, haciendo que las primeras impresiones y la percepción sean mucho más volátiles, y al mismo tiempo determinantes, en la legitimación de políticas y líderes.

Por este motivo, los Estados y los líderes procuran acceder al flujo informativo con la mayor connotación positiva posible, procuran posicionar sus mensajes y procuran trabajarlos y construirlos detalladamente sobre un sinfín de estrategias, con el objetivo de que estos sean atractivos y gocen del mayor apoyo popular. Pero además, la globalización ha permitido y, en cierto modo, obligado, en un mundo en el que toda política pública interna tiene su efecto mariposa mundial, a que los mensajes no solo sean *ad intra*, es decir, a las sociedades nacionales, sino que sean también mensajes *ad extra*, con vistas a sociedades internacionales, de terceros Estados, regionales o incluso a nivel global.

Algunos Estados han comprendido esta realidad mejor que otros y han sabido actuar en consecuencia. Otros han sido más lentos en entender que la realidad ha cambiado y que las batallas están dejando de ser puramente económicas o militares, y que con mayor frecuencia, comienzan a ser informativas. Un mundo en el que las sociedades y este nuevo entorno digital y perceptivo tienen mayor protagonismo.

La Unión Europea (UE) no ha sido ajena a los cambios y, en un entorno con una complejidad e inestabilidad crecientes, ha experimentado en sus fronteras o a pocos kilómetros de ellas este nuevo paradigma socioinformativo. El papel de las redes sociales en las revueltas y protestas árabes de 2010-2013 y la injerencia informativa y militar rusa en Ucrania desde 2014 zarandearon a la UE y la hicieron advertir este cambio de realidad. Pero su naturaleza compleja, ese estatus jurídico sui generis en una sociedad internacional que prima el hecho de ser Estado, y sus dinámicas internas han influido y condicionado de manera relevante sus actuaciones con respecto a este tema.

La realidad se ha ido complicado a lo largo de los años, y la zona de prioridad que es la Vecindad europea, ese anillo de países norteafricanos, asiático-mediterráneos y este-europeos que poseen características diametralmente opuestas pero con implicaciones estratégicas igual de decisivas para Europa, ha retado la capacidad de Europa de luchar contra viejos demonios internos conocidos y de actuar, o de intentar hacerlo.

Estas cuestiones -el cambio de paradigma informativo global, el mayor peso de las opiniones públicas y la creciente inestabilidad de una región de importancia vital para la UE, que nunca llegó a ser del todo tranquila- me han llevado a realizar este trabajo. En él, se procurará dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuál es el grado de *actorness* de la Unión Europea en materia de comunicaciones estratégicas en la Vecindad europea?

En otras palabras, se procurará, a través del presente trabajo, realizar un análisis del *actorness* de la UE –su capacidad de actuar como un actor- en relación a un aspecto concreto de la diplomacia pública, como son las consideradas comunicaciones estratégicas, y así, poder comprobar cuál es su capacidad efectiva real.

Para llevarlo a cabo, primero se proporcionará un marco teórico que permita partir de una base conceptual en torno a tres cuestiones clave: ¿qué se entiende por comunicación estratégica, por diplomacia pública y por *actorness*? Y lo más importante, ¿cómo se aplican teóricamente estos tres conceptos en el seno de la UE?

Una vez provisto el marco teórico, se realizará un análisis no comprehensivo de la diplomacia pública, área en la que se incluye las comunicaciones estratégicas, con el

objetivo de ver cuáles son las principales carencias y problemas y que permitirá comprobar si el subapartado de estudio de este trabajo, las comunicaciones estratégicas, adolecen, como podría pensarse en un primer momento, de los mismos problemas. La inclusión de este breve examen de la diplomacia pública cobra relevancia en tanto que algunos de sus puntos de análisis son dimensiones a estudiar en el análisis de las comunicaciones estratégicas.

Seguidamente, se efectuará un breve análisis de las comunicaciones estratégicas siguiendo una base geográfica: un primer examen de las actuaciones en el este y otro de las actuaciones en el sur, para ver posibles divergencias en los patrones de actuación.

Por último, se procederá a hacer el análisis del *actorness* de la UE en las comunicaciones estratégicas, con el fin de comprobar cuál es su capacidad de acción y actuación real. En este último apartado, se usará información, conceptos e ideas de puntos previos que permitan desarrollar el análisis con una mejor comprensión. En este punto, en el que se utilizará como marco teórico e instrumento de análisis a Jupille y Caporaso, el trabajo dedicará una atención mayor a uno de los puntos, el del reconocimiento internacional, resultado de las razones provistas en esta introducción, añadiendo a este reconocimiento internacional, la interpretación no solo jurídica u horizontal (Estados u organizaciones internacionales), sino también social o vertical (opinión pública).

Todo ello, facilitará la extracción de unas conclusiones que permitan responder a la pregunta de investigación planteada acerca del grado de *actorness* de la UE en este ámbito concreto, posibles paralelismos con problemas generales de la diplomacia pública y otras cuestiones sobre la percepción de la UE por las sociedades de estos países.

II. MARCO TEÓRICO: ¿QUÉ SON DIPLOMACIA PÚBLICA Y COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA? ¿QUÉ ES EL ACTORNESS Y POR QUÉ ESTABLECER UNA RELACIÓN ENTRE LOS TRES CONCEPTOS?

A pesar de que las prácticas ligadas a la diplomacia pública se hayan utilizado, con anterioridad y, como bien apunta Mai'a K. Davis¹ en Europa a lo largo de su historia, el término se conceptualiza de la mano de Edmund Gullion en 1965 en EEUU. El nacimiento del concepto reviste, inevitablemente, debido a su origen, a la diplomacia pública de centrismo y ópticas estadounidenses que se verán reflejadas en el debate académico y que, olvidaran, hasta fecha muy reciente caso europeo. La relación entre soft power y diplomacia pública la establecen, entre otros, un importante teórico de las relaciones internacionales como es Joseph Nye, a través de un artículo que demuestra la relación entre ambos términos, incluyendo a la diplomacia pública dentro del ámbito del soft power².

La rápida evolución del término y de sus prácticas, hacen que el encuadre teórico dentro de un paradigma o, incluso la propia teorización del término, resulten una tarea compleja. Para este trabajo, se considerará, en pro de procurar una cierta homogeneidad, la definición más exhaustiva y más reciente proporcionada por la Unión Europea, que en este caso es la dada a través de un *briefing* del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la UE en terceros países³:

“[Diplomacia pública] es el proceso por el cual un Estado o ente busca construir confianza y comprensión vinculando/comprometiendo a un publico extranjero más amplio, yendo más allá de las relaciones gubernamentales, que habitualmente, han sido el foco de los esfuerzos diplomáticos ”

¹ Mai'a K. Davis Cross y^[1]^{SEP} Jan Melissen, ed., *European Public Diplomacy Soft Power at Work* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2013): Foreword.

² Joseph S. Nye Jr., “Public Diplomacy and Soft Power,” *The Annals*, American Academy of Political and Social Science, 616, (march 2008): 94-109.

³ European Parliament, “Communicating Europe in third countries,” EPRS, (march 2017): 4.

Los eventos externos y las circunstancias, a menudo, condicionan e influyen en el desarrollo de las políticas o acciones de diplomacia pública por parte de los Estados. Sin embargo, Davis considera que la diplomacia pública tiene un encaje dentro del paradigma constructivista, en tanto que estos últimos comprenden el proceso social que se establece en el desarrollo de la diplomacia pública (PD):

“[La] escuela de pensamiento constructivista ofrece una perspectiva potencialmente valiosa en relación a la diplomacia pública y pone de manifiesto el mayor contexto en el que ésta opera [...] Los constructivistas aceptan la premisa de que las preferencias del Estado son socialmente construidas y que las relaciones internacionales deben ser comprendidas en términos del contexto socio temporal [...] La diplomacia pública encaja bien en esta escuela de pensamiento ya que es, en última instancia, representativa de un proceso social complejo⁴”

El encuadre de la diplomacia pública dentro de un paradigma constructivista, en el que, a grandes rasgos los acontecimientos, ideas y otros productos de las relaciones sociales, entre sujetos y no sujetos de Derecho internacional construyen el orden internacional y lo modelan según se va actuando tiene un gran sentido.

De esta manera, la diplomacia pública permitiría, en cierto modo, influir en esa construcción en proceso, condicionando el propio orden y la manera en la que los actores se relacionan entre ellos. El encaje constructivista cobra sentido también en relación a las comunicaciones estratégicas en tanto que parte específica de la diplomacia pública, y evidentemente también con los debates de *actorness*. *Actorness* debido al proceso en base al cual un ente no-estatal y con una estructura jurídica sui generis con procesos de toma de decisiones complejos y basadas en constructivismo actúa sobre una política concreta focalizada, paradójicamente en condicionar favorablemente ese proceso de construcción social de las relaciones internacionales.

Pero, ¿cómo se ejecuta la diplomacia pública? ¿Por qué es esencialmente constructivista?

Mai'a K. Davis habla de cinco factores que intervienen en la diplomacia pública: la escucha activa a audiencias externas objetivo, *advocacy* (es decir, involucrar al público

⁴ Davis y Melissen, *European Public Diplomacy Soft Power at Work*: 4.

extranjero objetivo a través de la *explicación* de la política), la diplomacia cultural (involucrar a la audiencia extranjera objetivo a través de la facilitación de la exportación de formas artísticas, lingüísticas...), el intercambio bidireccional y por último, la transmisión internacional⁵. Estos factores se utilizan de forma muy diversa por los Estados, dependiendo enormemente de una serie de características como son los recursos, el posicionamiento geopolítico, los propios públicos objetivo o la existencia de competidores (otros Estados). En cualquier caso, los factores inciden de manera última en la gestión de narrativas encaminadas a proporcionar, sustraer o modificar una identidad socialmente construida.

Pero, si bien la diplomacia pública es una parte amplia de lo que se conoce como *soft power*⁶, dentro de este ámbito también se pueden encontrar subdivisiones. A lo largo de este trabajo, pese a que se abordará en muchas ocasiones la diplomacia pública como un concepto amplio, se centrará la atención en uno de sus aspectos más específicos por razones geográficas, temporales y políticas que son de interés para el mismo: la comunicación estratégica.

Al igual que ocurre con la diplomacia pública, las definiciones de comunicación estratégica son tantas como actores intervengan. En el caso de la Unión Europea, la definición más clara que la organización ha ofrecido se encuentra recogida en el Plan de Acción de Comunicación Estratégica de junio de 2015⁷, a través de una solicitud del Consejo Europeo materializada en las Conclusiones del propio Consejo Europeo en marzo de ese mismo año⁸:

“Los objetivos [de la comunicación estratégica] son una comunicación efectiva y la promoción de las políticas y los valores de la UE hacia el vecindario este, fortalecer el ambiente /entorno

⁵ Davis y Melissen, *European Public Diplomacy Soft Power at Work*: Foreword.

⁶ Nye, “Public Diplomacy and Soft Power,” 94.

⁷ Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, “EU Action Plan on Strategic Communication,” (jun., 2015). Ref. Ares(2015)2608242 - 22/06/2015

⁸ Consejo Europeo, “ Conclusiones Generales del Consejo Europeo,” (19 y 20 de marzo de 2015). Ref. EUCO 11/15

de los medios y en consecuencia, una prensa independiente y una mayor concienciación pública de las actitudes de desinformación de actores externos y anticipación de la UE ante tales actividades”

El contexto temporal y político en el que se desarrolla esta definición están, como bien puede apreciarse, tremendamente condicionados por los sucesos con Rusia en 2014 y 2015⁹. Se verá más adelante, en qué formas ha evolucionado este concepto y si se ha desprendido de esta etiqueta geográfica. No obstante, se adelanta, que el concepto de comunicación estratégica ha quedado vinculado en cierto modo a la Vecindad europea, a través de una acepción precisa ligada a contrarrestar narrativas y al desmentido de desinformación, si bien con aproximaciones diferentes. En los que la búsqueda del fortalecimiento de la prensa independiente y las acciones de terceros juegan un rol central. En consecuencia, diplomacia pública ha quedado, a juzgar por las acciones y los compromisos de la UE como un marco más general, que inspira o que sustenta dentro de un marco ideológico la comunicación estratégica.

El otro de los conceptos que este trabajo asocia es el de *actorness*. Al igual que los conceptos anteriores, el concepto de *actorness* es un término complejo y controvertido.

Y lo es en tanto no solo por su acepción básica: *¿qué es?* o *¿qué elementos lo componen?*, sino en términos de pertenencia: *¿puede una organización internacional como la UE tener actorness?* Estos complejos debates han sido abordados con anterioridad por la academia y servirán de base a este trabajo para relacionar los conceptos de *actorness* y diplomacia pública, más concretamente comunicación estratégica.

Jupille y Caporaso¹⁰, identifican cinco características que confieren el *actorness* a la UE. A saber:

⁹ Consejo Europeo, “ Conclusiones Generales del Consejo Europeo,” (18 de diciembre de 2014) REF: EUCO 237/14 y (19 y 20 de marzo de 2015) REF: 11/15

¹⁰ Joseph Jupille y James A. Caporaso, '*States, agency and rules: The European Union in global environmental politics*', en C. Rhodes (ed.) *The European Union in the World Community*. Boulder, cord. Lynne Rienner, 213–29.

- autoridad –entendida como la delegación de los Estados miembros de responsabilidades hacia la UE-,
- autonomía –asumiendo que la UE puede actuar al margen de los EEMM-,
- coherencia -los diferentes niveles o los pares, actúan de conformidad a lo acordado-,
- consecuencia –se es capaz de llevar a cabo lo decidido interna y externamente-
- y por último, reconocimiento externo –el resto de actores comprenden y aceptan la presencia que puede ser bien de iure o bien de facto.

De esta manera, teniendo en cuenta este marco teórico, se procurará dilucidar si las actuaciones en materia de diplomacia pública, y especialmente en materia de comunicación estratégica, tienen un impacto en el *actorness* de la Unión Europea en el área de la Vecindad.

En otras palabras, averiguar qué grado de *actorness* tiene la UE en el ámbito de las comunicaciones estratégicas en la región de la Vecindad y si en consecuencia, le permiten actuar, tener herramientas y hacer frente a determinadas amenazas como lo haría un Estado, o al menos con instrumentos y capacidades similares.

La elección de los conceptos y de la zona geográfica no es casual. La elección de los conceptos responde a una tendencia generalizada a nivel global, en la que las cuestiones relacionadas con la diplomacia pública, la comunicación estratégica y las percepciones exteriores, así como las campañas de desinformación gozan de una importante popularidad por parte de Estados¹¹ y actores no estatales¹².

Así se ve, en el caso de la Unión Europea, si bien de manera tímida, en la máxima expresión documental que rige su Acción Exterior que es la Estrategia global de la UE¹³.

¹¹European Parliament, “*EU strategic communications with a view to counteracting propaganda*,” Policy Department, Directorate-General for External Policies, (mayo 2016).

¹² European Parliament, “*EU strategic communications with a view to counteracting propaganda*,” 20.

¹³Unión Europea, “Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea,” (2016).

En ella, se define a la diplomacia pública como una “prioridad estratégica” a través de la cual se pretende proyectar una visión clara de la UE, así como trabajar con Estados y no-Estados en la materia¹⁴. Igualmente, se crea el vínculo diplomacia pública-seguridad, asociándolo, esta vez sí, a la comunicación estratégica¹⁵.

Esta es, pues, otra dimensión que explica la importancia del concepto, en la que se ha comprendido que las percepciones exteriores y el favor de las audiencias externas tienen un impacto relevante en la seguridad, no solo exterior, sino también interior.

La elección de la zona geográfica tampoco es casual. La Vecindad es un área sensible para la UE. Es, probablemente, tras el grupo de los países candidatos, el colectivo de países sobre el que la UE tiene más presencia. Así lo demuestran la creación de la Política Europea de Vecindad¹⁶, y el interés en su reforma y dimensión¹⁷. De esta manera, si la UE no puede proyectar una imagen positiva, además de sus intereses, en lo que es su mayor región estratégica, ¿cómo lo va a poder hacer en zonas menos sensibles a su influencia? E incluso yendo más allá, ¿puede ser la UE capaz de proyectar una imagen positiva o contrarrestar unos mensajes negativos hacia ella en una zona que es de importancia estratégica vital en un momento en el que se ha visto como las percepciones sociales tienen una importancia creciente?

Así pues, habiendo presentado el marco teórico en el que se va a basar este trabajo, conviene realizar un análisis de la diplomacia pública desarrollada por la UE, cuáles son sus características, sus principales problemas y carencias, y más tarde, realizar un análisis específico de las comunicaciones estratégicas en la Vecindad europea, comprobado si, estas acciones condicionan o influyen en el *actorness* de la UE.

¹⁴ Unión Europea, “Estrategia global,” 17.

¹⁵ Unión Europea, “Estrategia global,” 7.

¹⁶ European Commission, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper,” COM(2004) 373 final, (mayo2015).

¹⁷ European Union, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions: Review of the European Neighbourhood Policy,” JOIN(2015) 50 final, (nov. 2015).

III. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA EUROPEA?

Pese a que el concepto y la aplicación del mismo pueden parecer algo reciente, y en cierto modo lo son, la UE ha llevado a cabo un suerte de diplomacia pública a lo largo de su existencia. Estas actuaciones primigenias han sido objeto de estudio por parte de autores como Dov Lynch¹⁸ o Fiske de Gouveia y Plumridge¹⁹, en los que a la luz de un anterior marco pre-Lisboa, analizaron las potencialidades de esta área comunicativa. Si bien, lo relevante aquí fue la constatación de que más que una diplomacia pública se trataba de un *infopolitik*, o *info dissemination*. Este debate, no está del todo superado, pues algunos autores como Duke todavía planteaban, haciendo referencia a los autores originales, casi diez años después, si realmente la UE había sido capaz de abandonar esta aproximación del *info dissemination*²⁰. Pero, ¿cuál es la situación actual?

A) CARÁCTER INTERMESTIC DE LA DP

En primer lugar, la primera de las características, es la que se conoce como el carácter *intermestic* de la diplomacia pública. La conjunción de estos dos términos -*international* y *domestic*- alude a una circunstancia en la que una misma política o dimensión de la UE tiene un impacto tanto al exterior como interior, es decir, un impacto en la propia población de la UE.

Simon Duke lo ejemplifica muy bien explicando que los propios esfuerzos de la UE en materia de diplomacia pública son dobles en tanto que intenta aplicar o seducir con narrativas tanto en el interior de la UE como fuera de ella²¹.

¹⁸ Dov Lynch, "Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU?," *European Policy Center*, EPC WORKING PAPER No.21, (nov. 2005).

¹⁹ Philip Fiske de Gouveia y Hester Plumridge, "European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy," *The Foreign Policy Centre*, (nov. 2015).

²⁰ "One of the consistent challenges for EU has been its ability to move beyond infopolitik to public diplomacy." Simon Duke, "The European External Action Service and the Quest for ^[1]_{SEP}an Effective Public Diplomacy," *ISPI*, Analysis No. 216, (December 2013), 3.

²¹ Ellen Huijgh, "Public Diplomacy's Domestic Dimension in the European Union," en (ed.) Mai'a K. Davis Cross y ^[1]_{SEP}Jan Melissen, *European Public Diplomacy Soft Power at Work* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2013).

En muchas ocasiones, los mensajes proyectados son los mismos en ambas dimensiones. La UE, no obstante, afronta problemas en tanto que el ambiente de medios está saturado y las audiencias objetivo (tanto domésticas como extranjeras) tienen acceso a información oficial²².

Además, esta diplomacia pública ha sido dirigida principalmente hacia el interior, es decir en su vertiente doméstica, y gran parte de la narrativa aplicada en la dimensión internacional ha sido precisamente la promoción de la dimensión interna²³, con un conocido mensaje subyacente que podría resumirse en la premisa: “*podéis ser como nosotros, esto es un ejemplo del éxito*”²⁴. Este hecho, tiene unas consecuencias directas en tanto que se liga la legitimidad y el éxito de las imágenes percibidas del exterior con el éxito o fracaso de las políticas y dinámicas internas.

Estas asociaciones implícitas que la UE hace han servido posteriormente a terceros para deslegitimar a la UE a través de sus *fracasos internos*²⁵. Informaciones que la UE ha tenido que contrarrestar más tarde a través de sus instrumentos de comunicación estratégica. Este carácter intermestic de la diplomacia pública de la UE actúa precisamente como una retroalimentación, y su impacto en el propio carácter identitario de organización supranacional.

En pocas palabras, aquello que se emplea en las narrativas hacia fuera se usa en la construcción de la identidad europea, en definir quienes somos²⁶. Lo mismo ocurre al

²² Simon Duke, “*The European External Action Service and Public Diplomacy*,” en (ed.) Mai’a K. Davis Cross y Jan Melissen, *European Public Diplomacy Soft Power at Work* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2013), 117.

²³ Unión Europea, Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), 13 diciembre 2007, 2008/C 115/01, Art. 21, sub 1,2,3.

²⁴ Duke, “*External Action Service and Public Diplomacy*,” 115.

²⁵ La crisis económica de la Eurozona, la gestión de la crisis de deuda griega, el Brexit o la crisis migratoria son ejemplos que se pueden encontrar en los medios de comunicación.

²⁶ Existen numerosos casos, el más sonado es la política medioambiental, pero también cuestiones relacionadas con derechos civiles, oposición a la pena de muerte y cuestiones ligadas a la buena gobernanza.

contrario: lo que somos, en lo que creemos, que forma parte de nuestros valores, se emplea en las narrativas en la dimensión internacional²⁷.

B) ACTORNESS E IDENTIDAD

El carácter *intermestic* de la diplomacia pública evidencia la segunda de las características de la diplomacia pública de la UE. Esta segunda característica está presente en otras vertientes de la UE y es no tanto el alcance de sus acciones, sino más bien en qué ámbitos materiales se encuentra presente. Es un problema de *actorness*, un término que ya se introducía al inicio de este trabajo. *Actorness* entendido no en términos cuantitativos – que también, pero en mucha en menor medida- sino cualitativos -¿dónde estamos presentes?¿quiénes somos y qué papel jugaremos en la sociedad internacional? ²⁸ El elemento identitario es recurrente, pues la diplomacia pública fuerza en cierto modo a tener que enfrentarse a estas preguntas de difícil respuesta que han marcado el rol internacional de la UE o al menos su debate.

En cualquier caso, se podría asumir que una percepción positiva en audiencias extranjeras dotaría a la UE de una mayor legitimidad a la hora de llevar a cabo sus políticas, y muy especialmente su Acción Exterior²⁹. Y un fortalecimiento de su Acción Exterior, implica, necesariamente, una influencia en su *actorness*.

La simple definición de los temas y objetivos de la diplomacia pública, supone de manera tácita definir o al menos, aludir, de alguna manera al *actorness*.

La fijación de las narrativas, por su parte, también es un ejemplo claro y obvio de cómo el mero hecho de posicionarte hace necesario responder qué clase de actor se es. Es cierto que en muchas ocasiones la definición o no, e incluso el ejercicio del *actorness* no es una cuestión potestativa y unilateral, únicamente.

²⁷ Sonia Lucarelli, “Seen from the Outside: The State of the Art on the External Image of the EU,” *Journal of European Integration*, 36:1, 1-16, (2014).

²⁸ Jan Zielonka, “The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?” *European Foreign Affairs Review*, Issue 3, (2011): 281–301.

²⁹ Mai’a K. Davis Cross, *Conceptualizing European Public Diplomacy* en (ed.) Mai’a K. Davis Cross y Jan Melissen, *European Public Diplomacy Soft Power at Work* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2013), 5.

En definición del papel de la UE en el mundo no solo decide ella, sino como bien apuntaban Jupille y Caporaso³⁰, otros actores juegan un papel: los Estados miembros y terceros actores de la sociedad internacional, que bien pueden ser otros Estados – principalmente- pero también otras organizaciones internacionales. Es precisamente este elemento del *actorness*, y muy especialmente el ejercicio de ese *actorness* por parte de instituciones y Estados miembros de la UE, lo que nos lleva a la tercera de las características de la diplomacia pública de la UE.

C) (IN)COHERENCIA

La tercera de las características de la diplomacia pública de la UE es la incoherencia y todos los conflictos a ella ligados. En general se puede hablar de varios tipos de (in)coherencia. Gebhard³¹ habla de hasta cuatro tipos en los que encontraríamos la vertical (entre EEMM y el nivel de la UE), la horizontal (entre las esferas supranacionales e intergubernamentales de la Unión Europea), la intrainstitucional (entre cada área de la Acción Exterior) y la externa o interorganizacional (entre la UE y terceros actores). De manera sencilla, la falta de coherencia se traduce en que las políticas llevadas a cabo por dos sujetos –en este caso entes dependientes o que conforman la UE- consiguen resultados que se contraponen, o bien que se minan, impidiendo así, la consecución de las sinergias resultado de un trabajo conjunto.

C.1.) VERTICAL

La mayor o al menos, la más evidente de las incoherencias en el seno de la UE se produce entre Estados miembros e instituciones (UE), lo que se conoce como (in)coherencia vertical. Pese a que la ausencia de un consenso en el seno de la UE sobre una crisis internacional podría considerarse como una cierta incoherencia tácita, hay ejemplos

³⁰ Jupille y Caporaso, 'States, agency and rules: The European Union in global environmental politics', 213–29.

³¹ Carmen Gebhard, *The Problem of Coherence in the European Union's International Relations*, in Christopher Hill, Michael Smith y Sophie Vanhoonacker (eds), *International Relations and the European Union*, 3rd edition, (Oxford: Oxford University Press, 2017), 123-142.

abundantes de incoherencia vertical explícita³². Uno de ellos es la política de la UE en el norte de África y la desarrollada por los Estados miembros por separado³³. Algunos autores han criticado que las actuaciones de estos actores, la UE por un lado y los Estados miembros individualmente por otro, no solo planteaban incoherencias en materia de aplicación, sino que la estrategia y los objetivos eran divergentes. Otro ejemplo es la respuesta descoordinada ante los acontecimientos de la Plaza Tahrir de El Cairo en el seno de las protestas de 2011³⁴.

C.2.) HORIZONTAL E INTRAINSTITUCIONAL

Otras prácticas de la UE en materia de diplomacia pública también evidencian incoherencias, tanto horizontales, como intra-institucionales. En este sentido, la incoherencia viene derivada de la pluralidad de instrumentos del reparto competencial. La transversalidad de la diplomacia pública –en ocasiones cada proyecto lleva asociada una parte a diplomacia pública-, así como los múltiples instrumentos bajo la que queda recogida, complica muchas veces la coordinación no solo entre los propios mensajes – algo no excesivamente complejo- sino en la efectividad, las audiencias y el *timing* de dichas campañas.

Al menos bajo cuatro instrumentos de la UE se llevan a cabo acciones de diplomacia pública: el *Foreign Policy Instrument* (FPI), el *European Instrument for Democracy & Human Rights* (EIHRD), el *European Endowment for Democracy* (EED) y el *European Neighbourhood Instrument* (ENI). A esto hay que añadir que al menos, tres DG de la Comisión realizan diplomacia pública (NEAR, TRADE y DEVCO), a los que hay que sumar los servicios del EEAS-SEAE, a medio camino entre el Consejo y la Comisión.

Esta multiplicidad de instrumentos y de actores no impide que exista una voluntad de coordinación, tal y como demuestran Arendarska, Kaca y Schmiedl³⁵, que se plasma especialmente en el binomio SEAE-Comisión³⁶, pero que en muchas veces resulta insuficiente. Los proyectos bajo los que se enmarca la Comunicación estratégica en la

³² El ejemplo más claro hasta el momento ha sido las divisiones en relación a la Guerra de Irak de 2003.

³³ Duke, “*External Action Service and Public Diplomacy*,” 126.

³⁴ Duke, “*External Action Service and Public Diplomacy*,” 122.

³⁵ Justyna Arendarska, Elżbieta Kaca (ed.) y Carsten Schmiedl, “EU Communication Policy in Its Neighbourhood in Light of Third-Party Propaganda,” *Polish Institute for International Affairs*, (dec. 2015).

³⁶ Arendarska, Kaca, Schmiedl, “EU Communication Policy,” 21.

Vecindad, el Arab StratCom Task Force y el East StratCom Task Force, que serán detallados más adelante, complican el proceso de coordinación. Como ejemplo, East StratCom actúa en la Vecindad Este³⁷, pero allí también actúa la Comisión a través de DG NEAR³⁸ con políticas comunicativas de proyectos específicos, o de los Acuerdos de Asociación –bien estén firmados e implementándose, bien en fase de negociación. Pero también, y en última instancia las Delegaciones de la UE en estos países³⁹.

Tabla I. Comparativa entre la diplomacia pública antes y después de las reformas de los tratados de Lisboa (Elaboración propia)

Elementos /Marco temporal	PRE LISBOA	POST LISBOA
PLANTEAMIENTO	Acciones lideradas por una perspectiva informativa y pasiva. Diseminación de información (<i>info dissemination</i>)	Prioridad estratégica, especialmente tras la EUGS en la que se identifica como tal. Mayor proactividad, escucha activa, aunque con cierto patrón reactivo ante el entorno.

³⁷AR/VP, “EU Action Plan on Strategic Communication,” (2015)2608242 - 22/06/2015.

³⁸ European Commission (DG NEAR), Management Plan 2018, Ref. (2017)6344858 - 22/12/2017, 33.

³⁹ EEAS Strategic Communication Division & Devco Communication And Transparency Unit, “Information and Communication Handbook for EU Delegations In Third Countries and to International Organisations,” Ref. (2013)32604 - 11/01/2013, (December 2012).

ACTORES	Alta fragmentación, con el Consejo y la Comisión desempeñando la DP de la UE	Incremento sustancial de los actores llevando a cabo DP, hay que destacar la inclusión del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)
PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de mecanismos para el planteamiento de la PD a nivel horizontal • Problemas en la asignación de recursos y de iniciativas (división más clara Comisión RELEX vs. Consejo (PESC) • Falta de una imagen/ estrategia general que permita establecer el contexto en el que la DP de la UE se desarrolla 	<ul style="list-style-type: none"> • La aparición de nuevos actores aumenta recursos y capacidades pero dificulta el problema de la coordinación, un problema ya presente con anterioridad. • Existen circunstancias que suponen un importante distractor y que marcan otras prioridades para la UE como la crisis económica

IV. EL PAPEL (CRUCIAL) DEL SEAE Y LAS DELEGACIONES EN LA DIPLOMACIA PÚBLICA.

A lo largo de las páginas anteriores, ha sido descrito brevemente el proceso a través del cual la UE lleva a cabo su diplomacia pública. Lisboa, como se veía en el punto precedente, cambia las dinámicas a la hora de definir no solo la diplomacia pública sino también los actores que la llevan a cabo. El surgimiento del SEAE tiene una relevante trascendencia en materia de diplomacia pública. Las delegaciones juegan un papel crucial en la creación, aplicación y difusión de la diplomacia pública.

Las delegaciones reciben todos los días las conocidas como “*lines to take*”⁴⁰ en un esfuerzo de coordinación entre el SEAE, la Comisión y los EEMM. No obstante, tal y como se decía anteriormente, algunos DG de la Comisión son recelosos a que su diplomacia pública se coordine desde el SEAE y trabajan directamente con las delegaciones. DG TRADE, NEAR o DEVCO mantienen un perfil más autónomo⁴¹.

⁴⁰ Duke, “*External Action Service and Public Diplomacy*” 123.

⁴¹ Arendarska, Kaca, Schmiedl, “EU Communication Policy,” 21.

Esta coordinación, por lo tanto es compleja en muchos momentos. No solo debido a una cuestión de coherencia interna de la UE, sino que en muchos casos las circunstancias internas del país juegan un importante papel. También en materia de recursos, el tamaño de la delegación y de su personal es determinante⁴², sobre todo, en este momento de difusión tecnológica y en el que las redes sociales juegan un papel fundamental en la información y tiempo de los ciudadanos. La existencia de estas herramientas está muy infrautilizada en muchos casos pese a su potencialidad.

La interactividad, la llegada a amplias audiencias y la posibilidad de contar con feedback son elementos que deberían tenerse en cuenta por parte de las delegaciones, según autores como Duke⁴³. Sin embargo, no permiten debates complejos y tienden a simplificar y condesar el mensaje, dificultando el establecimiento de vínculos duraderos.

Las delegaciones tienen un amplio margen de maniobra pese a que tengan que presentar informes anuales al SEAE sobre la diplomacia pública del año⁴⁴. Por este motivo, encontramos que adapta en muchas ocasiones sus actividades al país en el que se encuentran. También permite comprender que la distribución de los recursos, los contenidos publicados o la actividades de las redes sociales sean sensiblemente diferentes.

Sin embargo, si que existen documentos que buscan coordinar la acción de las Delegaciones como es el caso del *Information and Communication Handbook for EU Delegations* que pivota la diplomacia pública en torno a cinco puntos⁴⁵:

- UE como socio principal de transiciones democráticas, especialmente en los países de la Vecindad
- UE como principal donante de AOD
- UE como potencia global que busca respuesta a las crisis internacionales y que usa el comercio justo como un motor de cambio
- UE como promotor de los DDHH a alto nivel a través del diálogo político
- UE como proveedor de seguridad que reacciona ante las amenazas globales

⁴² Arendarska, Kaca, Schmiedl, “EU Communication Policy,” 22.

⁴³ Duke, “*External Action Service and Public Diplomacy*” 130-131.

⁴⁴ Arendarska, Kaca, Schmiedl, “EU Communication Policy,” 20.

⁴⁵ EEAS Strategic Communication Division & Devco Communication And Transparency Unit, “*Information and Communication Handbook for EU Delegations*,” 4.

De esta manera, las acciones de las Delegaciones tienen como elemento vertebrador estos cinco puntos en base a los que se deberían estructurar sus acciones. Las Delegaciones son también como se verá pieza angular en el aspecto específico de las comunicaciones estratégicas, aspecto que se tratará a continuación.

V. COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA UE

Tras haber visto cual es el encuadre general de la diplomacia publica, es el momento de analizar uno de sus aspectos concretos, el de las comunicaciones estratégicas. Las comunicaciones estratégicas son un elemento mucho más específico dentro de la diplomacia pública.

Como se mencionaba anteriormente, la UE establece su definición de comunicación estratégica en base a un Plan de Acción elaborado por el equipo de la AR/VP a petición del Consejo Europeo⁴⁶. Este hecho está marcado en gran medida por las actuaciones rusas en el Este europeo, especialmente a lo largo del transcurso del conflicto ucraniano, aunque existen precedentes anteriores.

Algunos autores establecen que el cambio de narrativa rusa se puede ver ya desde las Revoluciones de Colores⁴⁷ y que se ha ido intensificando a través de los años, especialmente éstos últimos en los que Rusia se ha enfrentado incluso a acusaciones de injerencia en procesos políticos internos y electorales tanto en Europa como en EEUU.

Por lo tanto, el nacimiento de esta dimensión está muy vinculada al actor ruso y se organiza y estructura, al menos en la región este, sobre la base de este país. Las comunicaciones estratégicas en la Vecindad Sur, por su parte, nacen con posterioridad,

⁴⁶ AR/VP, “EU Action Plan on Strategic Communication,” (2015)2608242 - 22/06/2015.

⁴⁷ Antonio Missiroli, Florence Gaub, Nicu Popescu y John-Joseph Wilkins, “Strategic communications: East and South,” *Fondation Robert Schuman*, European Issue N°415, (dec. 2016).

un año más tarde⁴⁸, y vienen marcadas por un elemento concreto: el de la narrativa yihadista y el radicalismo⁴⁹.

Dos elementos son comunes: falta un encuadre estratégico⁵⁰ a través de un documentos que defina de manera comprehensiva objetivos, marco, instrumentos y sobre todo, relación con otros actores y dinámicas.

A) DIMENSIÓN ESTE

La dimensión este o Vecindad Este está caracterizada por una evolución a lo largo de los años, que en cierto modo ha ido acompañando el marco general de la UE en materia de Relaciones Exteriores y PESC y más tarde, de ambas variables conjuntas agrupadas bajo el término Acción Exterior. Tanto la diplomacia pública como las Comunicaciones estratégicas en la Vecindad Este se articulan en base al marco general de la política de Vecindad de la UE lanzada en 2004 y revisada en 2015 y se han ido adaptando a los tiempos, a la visión de la UE de su entorno y a los instrumentos disponibles.

Tal y como antes se mencionaba, se han de ir buscando en diversos documentos de las instituciones la *estrategia* que enmarca las Comunicaciones estratégicas, abarcando diversas instituciones y diversos ámbitos competenciales, tanto supranacionales como intergubernamentales.

Estos son, entre otros: *Briefings* del Parlamento Europeo⁵¹, el propio *Action Plan* de 2015⁵², la Revisión de la PEV, el Informe del AFET sobre comunicaciones de la UE con vista a contrarrestar la propaganda⁵³. Esto muestra pues, la diseminación y dispersión de las ideas, objetivos e instrumentos.

⁴⁸ Missiroli, Gaub, Popescu y Wilkins,” Strategic communications: East and South,” 5-6.

⁴⁹Missiroli, Gaub, Popescu y Wilkins,” Strategic communications: East and South,” 4-5.

⁵⁰Arendarska, Kaca, Schmiedl, “EU Communication Policy,” 22.

⁵¹ Patryk Pawlak, “Communicating Europe in third countries,” *European Parliamentary Research Service*, (march 2017).

⁵² AR/VP, “EU Action Plan on Strategic Communication,” (2015)2608242 - 22/06/2015.

⁵³ European Parliament (Directorate-General for External Policies), “In-Deph Analysis EU strategic communications With a view to counteracting propaganda,” EP/EXPO/B/FWC/AFET/2015-01/02, (May 2016).

Como aprecia Miskimmon⁵⁴, es posible ver una evolución en las narrativas empleadas en el este europeo por parte de la UE, utilizando como ejemplo el que la autora proporciona en relación a Ucrania. En él se ve cómo la UE ha ido cambiando su mensaje, desde uno más generalista y ambicioso, a diseñar una política comunicativa más caso por caso y eminentemente práctica.

Esto se traduce en iniciativas pragmáticas que entran dentro de la Comunicación estratégica. La propia creación del East StratCom Task Force es un ejemplo de ello, de cómo la visión es más segmentada, respuesta, como se verá más adelante también a las amenazas planteadas.

East StratsCom Task Force se centra principalmente en la desmitificación de bulos rusos en los territorios de la Vecindad Este⁵⁵. Los ataques rusos suelen tener como objetivo una gran variedad de temas, si bien, como es lógico todos ellos con un mismo denominador común: la Unión Europea. Los temas, entre otros, son los siguientes: la fragilidad europea, la condicionalidad, los aspectos negativos de los DCFTAs, la pérdida de valores tradicionales cristianos y desmoralización de la sociedad⁵⁶.

No obstante, en el seno de un contexto complejo para la UE, en el que las divergencias de los Estados son evidentes, las narrativas rusas también fijan como objetivos a Estados, líderes políticos o políticas gubernamentales específicas de los Estados. Todo depende del contexto internacional y los intereses gubernamentales rusos.

Todo este tipo de narrativas diseminadas por el gobierno ruso a través de una pléyade de entidades, medios de comunicación, redes sociales y otros actores, ha sido considerada por la UE y sus Estados miembros como desinformación, pues se trata de una información no veraz, distorsionada, engañosa o sesgada convenientemente para poder apoyar posteriormente narrativas de interés ruso.

⁵⁴ Alister Miskimmon, “*Strategic narratives of EU foreign policy and the European Neighbourhood Policy*,” en Tobias Schumacher, Andreas Marchetti, Thomas Demmelhuber (ed.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, (London: Routledge, 2017).

⁵⁵ Q&A about the East StratCom Task Force en www.eeas.europa.eu

⁵⁶ Missiroli, Gaub, Popescu y Wilkins,” Strategic communications: East and South,” 3.

No son narrativas especialmente elaboradas, e incluso pueden llegar a ser contradictorias y toscas, pero son apoyadas con material audiovisual potente y son repetidas en no pocas ocasiones, contando con un importante nivel de aceptación en las sociedades receptoras. Los mensajes son adaptados en función del país y del tema, pero suelen tener un núcleo similar⁵⁷.

Generalmente se usan los medios de comunicación rusos, cuyas señales alcanzan a los países del este europeo y en los que la calidad de los contenidos (superior a los nacionales) los hace más atractivos para la población. Se suele argüir que en un plano logístico/financiero los medios rusos que llevan a cabo desinformación tienen una importante asignación presupuestaria y un apoyo estatal incomparable, cuentan también, con la colaboración de distintos elementos de la sociedad civil como plataformas cívicas, ONGs y la propia Iglesia Ortodoxa⁵⁸. Algo de lo que, por su parte, la UE no dispone.

En el plano institucional, esta tarea es desempeñada por la East StratCom Task Force principalmente. Se crea en septiembre de 2015 en virtud del Action Plan del mismo año y se compone de menos de una veintena de expertos en comunicación, con altos conocimientos en ruso que monitorizan la actividad rusa en un país asignado de la Vecindad Este.

Sus funciones son mayormente la corrección de información errónea, proporcionar materiales de comprobación de datos (fact-check) y la asistencia a las Delegaciones, que una vez más, desempeñan un rol importante en cuestiones de diplomacia pública. Las Delegaciones procuran no solo diseñar y segmentar el mensaje, sino también personalizarlo para hacerlo mucho más atractivo. Las redes sociales suponen pues, una herramienta útil, en la que comparten páginas como EUvsDesinfo y su respectivo contenido o apoyando proyectos bajo el Instrumento de Vecindad como www.euneighbours.eu enmarcados en la iniciativa OPEN Neighbourhood.

⁵⁷ Missiroli, Gaub, Popescu y Wilkins,” Strategic communications: East and South,” 2-4.

⁵⁸ Missiroli, Gaub, Popescu y Wilkins,” Strategic communications: East and South,”3.

En cualquier caso, el presupuesto es limitado, sobre todo teniendo en cuenta a los recursos rusos. La política ha sido de fragmentar, segmentar y actuar, en función de los mensajes proporcionados e interesantes para la UE.

B) DIMENSIÓN SUR

Este apoyo y centralización no se ha dado por ejemplo en las actuaciones de la UE en la Vecindad Sur. La Arab StratCom Task Force se establece un año más tarde que su homóloga del este y tiene un más claro y marcado perfil intergubernamental, en el que presidida por la División de Comunicaciones Estratégicas del SEAE, representantes de las diferentes divisiones geográficas del SEAE, el Coordinador de Antiterrorismo (*counterterrorism*) del Consejo y relevantes DG de la Comisión incluyendo al Servicio del portavoz o DG HOME y DG NEAR, buscan promover el diálogo y políticas en la región árabeparlante a través de una estrecha relación con las Delegaciones de la zona⁵⁹. Esta visión pues, es a parte de más *interinstitucional*, más descentralizada, haciendo recaer mucho más peso en las Delegaciones⁶⁰. Si en East StratCom eran *ejecutoras* en el marco de la Comunicación Estratégica, aquí son tanto *ejecutoras* como *productoras de la mayor parte del contenido*. Otra de las diferencias es que los recursos utilizados por la Arab StratCom Task Force son existentes, es decir, no existe una asignación de recursos especial⁶¹.

Otra de las diferencias es la narrativa que se contrarresta. Si en el caso del este, la mayor amenaza venía por parte del Estado (Rusia en este caso), en el caso del sur la principal narrativa a la que se enfrenta la UE (con índices de popularidad muy variables entre estos países), es a la narrativa del grupo terrorista EI y en general, a la radicalización en el salafismo yihadista⁶².

⁵⁹ Missiroli, Gaub, Popescu y Wilkins,” Strategic communications: East and South, 7.

⁶⁰ Patryk Pawlak, “EU strategic communication with the Arab world,” *European Parliamentary Research Service*, (mayo 2016).

⁶¹ Missiroli, Gaub, Popescu y Wilkins,” Strategic communications: East and South, 7.

⁶² Pawlak, “EU strategic communication with the Arab world,”

Por este motivo la UE ha fijado como público-objetivo de sus acciones y comunicaciones al segmento de población más joven. El éxito del grupo terrorista radica en haber sido capaz de realizar una campaña comunicativa atractiva con múltiples públicos objetivos y segmentación de los grupos de interés y, en consecuencia, de sus mensajes. Miserolli⁶³ da muestra de cuales han sido las segmentaciones realizadas, entre las que se incluyen aquellos bajo dominio de EI, los musulmanes de MENA, musulmanes no-árabes especialmente europeos y también, enemigos declarados. La acción de las Delegaciones se centra pues en contrarrestar las narrativas que abarquen el segundo y el cuarto grupo, convenciendo a jóvenes musulmanes y no-musulmanes de la Vecindad Sur de las ventajas de la UE a través de narrativas segmentadas y con un cariz personal –a través de historias personales o *storytelling*.

Algunas de las conclusiones de las comunicaciones estratégicas en la Vecindad sur es que son fruto de una importante descentralización, aun mayor que en la Vecindad Este, que carecen de recursos específicos como en su homóloga en el este. Que tienen una mayor *interinstitucionalización* a través de un órgano inter-institucional que se reúne de manera periódica y coordina, pero en la que las políticas de anti-radicalización de los Estados siguen jugando un papel importante.

Además, en países árabes y norafricanos, la búsqueda de un apoyo tácito o explícito a la causa e idearios yihadistas choca frontalmente con la promoción de los valores e ideales europeos, llevada a cabo de una manera particularmente menos atractiva que la comunicación de EI, especialmente entre los segmentos más jóvenes de la población, que al mismo tiempo son los más interesantes para ambas productoras de narrativas.

Igualmente, la UE tiene más dificultad para homogeneizar una estrategia para todos los Estados, pues no solo tienen características culturales, sociales y económicas particulares, sino que también sus índices de popularidad entre la población son diferentes como se puede ver en el Gráfico II más adelante.

⁶³ Missiroli, Gaub, Popescu y Wilkins,” Strategic communications: East and South, 4-5.

Tabla II. Comparación entre la East StratCom TF y la Arab StratCom TF, dos de los principales instrumentos de las comunicaciones estratégicas. (Elaboración propia)

	EAST STRATCOM TF	ARAB STRATCOM TF
COMPOSICIÓN	Un equipo exclusivo, de dedicación fija y completa con pocos efectivos (menos de veinte), con conocimientos de ruso y con una trayectoria en comunicación	Técnicos de diversas instituciones, órganos o servicios de la UE (Comisión, Consejo, SEAE...) que se reúnen periódicamente
RECURSOS	Escasos, pero asignados fijos en el caso del East Stratcom TF, más	No específicos, trabajan con los recursos ya existentes en el caso de

	cuantiosos aquellos asociados a programas de la Comisión, especialmente ENI.	Delegaciones y Arab StratCom TF. Mayores en el caso de recursos asociados a la Comisión
PRINCIPAL NARRATIVA A CONTRARRESTAR	Rusia, que difunde sus mensajes a través de canales estatales como televisión y radio pero también a través de canales no tradicionales como RRSS, colectivos cívicos... Los mensajes son toscos e incluso contradictorios, pero tienen un amplio alcance porque están segmentados y se presentan con un contenido atractivo audiovisualmente.	Estado Islámico y organizaciones salafistas-yihadistas que segmentan sus narrativas para captar y radicalizar a jóvenes. Generalmente a través de discursos duros contra Europa: bien religiosos, bien económicos y sociales, bien centrados en cuestiones de personalidad, psicología y carácter.
MÉTODOS DE CONTRARRESTAR NARRATIVAS POR PARTE DE LA UE	Principalmente <i>fact checks</i> , y desmentido de mitos. También historias con cariz personal enfocadas a demostrar la practicidad y ventajas de las acciones de la UE para la población local. Proyectos asociados a la Comisión Bastante reactiva.	Mucha mayor segmentación y autonomía. Generalmente, se procuran debates centrados en el estrato más joven de la población, así como historias personales de éxito asociadas a proyectos llevados a cabo o financiados por la UE. Generan mensaje positivo en vez de contrarrestar narrativas. Aproximación bottom-up ⁶⁴ .
PAPEL DEL SEAE	Muy relevante, en terreno, lleva a cabo la DP de los proyectos asociados a la Comisión pero también los relativos a PESC (StratCom). Cierta adaptación según país.	Fundamental. Sistema totalmente descentralizado, al igual que en East StratComm lleva a cabo DP de Comisión y las acciones asociadas a StratCom.
PAPEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS	Cierta coordinación a través del East StratCom TF. Sin embargo, existen ciertas desavenencias entre Estados miembros en relación al alcance y perspectiva del proyecto.	Más reacios a coordinar esfuerzos, muchos Estados prefieren tener una política y narrativa antiterrorista autónoma. Igualmente, existen, en ocasiones, intereses divergentes en la zona entre Estados miembros.

VI. ACTORNESS Y COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

Una vez analizadas las características generales de la diplomacia pública, y más específicamente, las acciones de la UE en materias de Comunicaciones Estratégicas en la Vecindad, parece necesario realizar un análisis de *actorness* de la UE en materia de comunicaciones estratégicas en esta área geográfica. Es decir, si la disposición

⁶⁴ “In practical terms, the work of the Task Force follows a bottom-up approach, whereby the main ownership of projects – including their conception and implementation – lies with the EU delegations in the region and their local partners” Pawlak, “EU strategic communication with the Arab world,”

institucional, el contenido y otras cuestiones relevantes, colocan a la UE en una posición de fuerza en este ámbito material. Es relevante también, para ver si otros actores la perciben como tal, y si así legitiman sus acciones. De esta manera, ¿puede la UE actuar de manera efectiva en el ámbito de las comunicaciones estratégicas en la Vecindad?

Para ello, se tomará el marco propuesto por Jupille y Caporaso⁶⁵ a la hora de analizar esta cuestión. Se aplicarán, pues, los criterios que proponen estos autores como elementos definitorios del *actorness* y se irá repasando uno a uno aplicado a este ámbito concreto de la comunicación con ejemplos concretos.

Jupille y Caporaso proponían cinco criterios:

A) AUTORIDAD

Los Estados miembros fueron, quien como se vio anteriormente, encomendaron a la UE la tarea, a través de unas conclusiones del Consejo Europeo, de contrarrestar las narrativas y propaganda rusas. El punto que detalla el encargo para esta tarea es el número trece, que reza de la siguiente forma:

“El Consejo Europeo ha destacado la necesidad de contrarrestar las actuales campañas de desinformación de Rusia y ha invitado a la alta representante a que, en cooperación con los Estados miembros y las instituciones de la UE, prepare antes de junio un plan de acción sobre comunicación estratégica. La creación de un equipo de comunicación constituye una primera medida en ese sentido”⁶⁶

De este encargo, se deduce que no existe una cesión de competencias exclusiva. Se trata de un ejemplo interesante, en tanto que solo afecta a cuestiones relacionadas con la imagen de la UE, por lo que la acción de los Estados está y probablemente será limitada, ya que prefieren centrarse en la imagen propia. No obstante, según se puede deducir del texto, no renuncian, en cualquier caso, a la posibilidad de hacerlo. De todas formas, en

⁶⁵ Jupille y Caporaso, 'States, agency and rules: The European Union in global environmental politics', 213–29.

⁶⁶ AR/VP, “EU Action Plan on Strategic Communication,” (2015)2608242 - 22/06/2015. [Traducción propia y énfasis añadido]

palabras del texto, se invita a la AR/VP para que en conjunto, y aquí se incluye a los EEMM, se cree un plan de acción. Se trata de una autoridad coordinadora.

Si bien de estas palabras se puede deducir que la autoridad de la UE es limitada, el atribuirle el papel coordinador a una figura con tanta relevancia política resulta revelador. No es posible pues, hablar de una autoridad evidente, pero tampoco lo es negar con rotundidad un cierto nivel de subordinación, al menos en materia este. Se trata pues, de una autoridad limitada si seguimos la noción de autoridad que Jupille y Caporaso plantean.

En el caso de la Arab StratCom Task Force, el mandato no es tan evidente, en parte, probablemente porque la aproximación y el nivel de coordinación es sensiblemente inferior al que se da en su contraparte del Este europeo. Los documentos que establecen la idea de la Arab StratCom TF son diversos:

Mejorando la comunicación estratégica, desarrollando una estrategia de alcance al mundo árabe, incluyendo el desarrollo de contraargumentos para la propaganda terrorista, promoviendo los derechos fundamentales y teniendo en cuenta el uso indebido cada vez más frecuente de Internet en la radicalización, participando a través de las redes sociales y mejorando la comunicación en árabe. En este proceso, podemos aprovechar la experiencia del Equipo Asesor de Comunicaciones Estratégicas de Siria⁶⁷

[...] Creación de una célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas en el seno de la estructura de la INTCEN de la UE capaz de recibir y analizar información clasificada y de dominio público sobre las amenazas híbridas. Se invita a los Estados miembros a crear puntos

⁶⁷ Consejo de la Unión Europea en formación de Asuntos Exteriores, Resultados del Consejo de Asuntos Exteriores del 9 de febrero de 2015. Ref: 6044/15 [Traducción propia y énfasis añadido].

*de contacto nacionales sobre las amenazas híbridas para garantizar la cooperación y comunicación segura con la célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas*⁶⁸.

El lenguaje en el caso de este segundo ejemplo es mucho más suave: “se invita”, “garantizar la comunicación y cooperación”. La cooperación aquí es más laxa, y en consecuencia se puede decir que el nivel de autoridad –siguiendo la definición de Jupille y Caporaso- es mucho menor. Hay, como resultado, una delegación menor de responsabilidad de los Estados miembros hacia la UE.

B) AUTONOMÍA

La autonomía tiene una gran relación con la autoridad, en tanto que a mayor autoridad (o cesión de competencias y responsabilidades) mayor posibilidad de ejercer cualquier acción de manera autónoma. En el caso de la comunicación estratégica del este, se puede ver una mayor autonomía que en el caso de las comunicaciones estratégicas en la Vecindad Sur, en la que se ha visto que la cooperación de los Estados bajo el paraguas de la UE es mucho más limitada. La existencia de un presupuesto autónomo, un equipo fijo y la propia composición de las Task Forces evidencian este hecho.

En cualquier caso, los EEMM son libres de seguir llevando a cabo sus políticas comunicativas en ambas zonas. Es cierto, como se apuntaba anteriormente, que rara vez los Estados se preocupan de proyectar la imagen de la UE de manera continuada más allá de sus propias fronteras. Pero, en un plano teórico, la posibilidad de que los Estados puedan hacerlo no solo resta autoridad, sino también autonomía a la UE en este ámbito. Hay que añadir que la iniciativa de las comunicaciones estratégicas se mueve en el ámbito principal de lo intergubernamental (Consejo, Consejo Europeo) y que aquellos órganos o cargos no absolutamente intergubernamentales (SEAE y AR/VP) están considerablemente limitados en este aspecto material.

Es verdad que la Comisión tiene un cierto papel, que algunos de sus temas y ámbitos competenciales son tratados por las Comunicaciones Estratégicas como Comercio, y que parte del funcionamiento del SEAE depende, en cierto modo, de la coordinación con esta

⁶⁸ Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, “*COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO: Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea*” Ref: JOIN(2016) 18 final, (abril 2016).

institución en Bruselas. Pero en este sentido, es posible decir que la autonomía de la UE en materia de Comunicaciones estratégicas en la Vecindad es limitada.

C) COHERENCIA

El anterior aspecto ya trataba la complejidad institucional asociada a la diplomacia pública y en concreto a las Comunicaciones estratégicas. Esta complejidad institucional se hace evidente a la hora de establecer o decidir si esta política comunicativa es coherente o no. Como se apuntaba anteriormente, en el ámbito más general de la diplomacia pública, el problema de la coherencia es una cuestión recurrente, no solo entre Estados miembros y la UE, sino también entre las propias instituciones y servicios encargados de esta política.

El caso de los Estados miembros y la UE ha sido mencionado ya. El ejemplo se evidencia con especial fuerza en el norte de África donde Estados y UE comparten en ocasiones intereses contrapuestos y sus acciones son contraproducentes la unas para con las otras⁶⁹. Pero otros ejemplos se pueden ver, de manera vaga en caso del Este⁷⁰.

La cuestión inter-institucional es mucho más clara. Si bien apenas hay ejemplos de políticas comunicativas diametralmente opuestas en el ámbito de las Comunicaciones estratégicas y la diplomacia pública en general, si que las grandes descoordinaciones impiden las sinergias. Tanto DG TRADE, como NEAR y DEVCO son acusadas con frecuencia de llevar una línea muy autónoma.

Y, aunque el ámbito de las comunicaciones estratégicas recaiga especialmente en un cuatro de decisiones/competencial PESC, las narrativas que proyectan tanto las Task Forces como las Delegaciones abarcan también ámbitos materiales comunitarizados. Sin ir más lejos, cuestiones ligadas a derechos civiles, libertad de prensa o pluralismo

⁶⁹ Duke, “*External Action Service and Public Diplomacy*,” 126.

⁷⁰ Como puede ser el ejemplo de algunos diputados del parlamento neerlandés que han intentado terminar con la iniciativa del East StratCom Task Force. Naja Bentzen en European Parliamentary Research Service Blog; “Online Disinformation And The EU’s Response” 24 de abril de 2018. <https://epthinktank.eu/2018/04/24/online-disinformation-and-the-eus-response/>

informativo que son tratadas en el siguiente punto, son ámbitos materiales incluidos en las prioridades de las comunicaciones estratégicas, pero cuya promoción está realizada, en esencia por canales de la Comisión (proyectos con financiación ENI) aunque ejecutada por las Delegaciones a través de terceros⁷¹.

De esta manera, si que se puede hablar de una cierta coherencia dentro de las comunicaciones estratégicas y su relación con otras parcelas de la diplomacia pública comunitaria. Es igualmente cierto que existe una falta de recursos, e incluso de coordinación que dificulta las sinergias en la emisión de los mensajes y en el desarrollo de la política comunicativa de la UE en la Vecindad. Pero no se puede hablar de grandes incoherencias si bien el futuro podría complicar esta delicada coherencia, especialmente la vertical, ante la llegada al poder de gobiernos europeos de partidos partidarios de una línea más suave con Rusia⁷².

D) CONSECUENCIA

Jupille y Caporaso abordaban la cuestión de la consecuencia, el poder llevar a cabo lo planteado, en una vertiente tanto interna como externa. En este sentido, es más relevante a la luz del estudio de esta política o área de acción, la dimensión externa, es decir, ver si la UE es capaz de llevar a cabo los objetivos que se marca. La centralización y mayor coordinación de la zona este permite un análisis más factible que en el caso de la zona sur, donde la descentralización de las funciones y la delegación de las mismas dificultan el análisis. Los objetivos del establecimiento de las comunicaciones estratégicas se recogían en el Action Plan de 2015⁷³:

- una comunicación efectiva y la promoción de las políticas y los valores de la UE hacia el vecindario este.

La comunicación y promoción de dichos valores y políticas, sí que se realiza a través de numerosos proyectos con financiación de la Unión Europea, esencialmente a través del ENI, que son públicos en numerosas fuentes y que tienen una gran variedad temática.

⁷¹ European Commission, “Strategic Plan 2016-2020 DG NEAR,” Ref. (2016)1724480, (abril 2016).

⁷² “But the difference this time is that President Vladimir V. Putin of Russia might not even need to bother, because the parties most likely to do well in Italy would probably be favored by Russia, too.”

⁷³ AR/VP, “EU Action Plan on Strategic Communication,” (2015)2608242 - 22/06/2015.

El caso más paradigmático lo ofrece la web www.euneighbours.eu con financiación europea y que detalla los proyectos que se están realizando en ambos vecindarios, proporcionando la información no solo en un ámbito geográfico, sino también material. Esta pluralidad de instrumentos e incitativas no recae únicamente en las Task Force (TF), sino que otras instituciones, especialmente la Comisión desarrollan múltiples iniciativas a través de el Programa de Vecindad. De esta manera, quedan dentro de las comunicaciones estratégicas en tanto que persiguen objetivos definidos dentro de esta política.

Sin embargo, a nivel institucional la configuración del modelo y del sistema muestra una importante descentralización, no solo a nivel de delegaciones, tal y como se trataba anteriormente, sino también a través de las propias instituciones. Porque si bien existe un elemento coordinador o voluntad coordinadora (p.e. las *lines to take* diarias), e innegable la pluralidad de los actores, Y lo que es más importante, la ausencia de una jerarquía clara o al menos, efectiva.

- *fortalecer el ambiente/entorno de los medios y en consecuencia, una prensa independiente y:*

Iniciativas relacionadas con la libertad de prensa, y el pluralismo informativo son llevadas a cabo principalmente por los programas de la Comisión financiados a través del Instrumento Europeo de Vecindad⁷⁴. En este ámbito, en el que las iniciativas son múltiples en los dos vecindarios, las Task Forces juegan un papel limitado, dejando todo el peso a las Delegaciones coordinadas o guiadas por la Comisión y en especial por DG NEAR.

- *una mayor concienciación pública de las actitudes de desinformación de actores externos y:*

En el tercer punto se puede encontrar una consecuencia clara y evidente entre lo que se pretende hacer y lo que se hace. Como bien se ha expuesto anteriormente, la Unión Europea centra sus esfuerzos en desmitificar bulos en la Vecindad Este, la corrección de

⁷⁴ La medida más interesante al respecto, aunque no la única es la recogida en el programa OPEN Neighbourhood: OPEN Media Hub en la que se llevan a cabo y financian iniciativas relacionadas con la libertad de prensa y la pluralidad de medios en la Vecindad. <https://openmediahub.com/>

informaciones erróneas y el desmentir informaciones falsas. La página web www.euvsdesinfo.eu se dedica esencialmente a esta labor. Es evidente pues, que este punto de los objetivos se está llevando a cabo.

- anticipación de la UE ante tales actividades

El desarrollo temporal de los acontecimientos y las actitudes de la UE han sido eminentemente reactivas. La ausencia de un plan estratégico claro y único, dejando las estrategias segmentadas y sectoriales demuestra que la existencia de una actitud estratégica y en consecuencia, una capacidad de anticipación es prácticamente inexistente. De hecho, si uno analiza la actividad de la East StratCom TF –que es la que lleva una campaña mucho más publica y accesible- se da cuenta que el objetivo se centra en hacer frente a las desinformaciones de los principales actores intervinientes rusos o pro-rusos y renuncia, como explicita en su página web, a llevar a cabo acciones de contraatacar con propaganda. Estos hechos confirman su naturaleza reactiva, lo que implican una anticipación más que limitada.

E) RECONOCIMIENTO EXTERNO

Si bien todos los elementos que componen los criterios para determinar el *actorness* según Jupille y Caporaso⁷⁵ son importantes, el reconocimiento externo reviste una trascendencia especial debido a su naturaleza y a las implicaciones que tiene en el resto de criterios.

El reconocimiento externo puede ser comprendido de diferentes maneras. En primer lugar, la capacitación (*reconocimiento*) *jurídica* de un actor para llevar a cabo determinadas acciones. Esta versión más jurídica no tiene una incidencia demasiado importante en la cuestión de las comunicaciones estratégicas. Esto se debe a que el desarrollo de estas actividades no requiere una firma de un tratado o de un instrumento jurídico, pues en la mayor parte de las ocasiones los flujos no entran en la reciprocidad. Los problemas jurídicos pueden venir derivados de otras cuestiones asociadas, que no tienen una implicación directa, como puede ser la expulsión de determinados medios de comunicación, o la ruptura de la relaciones diplomáticas y consulares. Estas acciones sin duda, dificultan la difusión del mensaje del interesado, en este caso la Unión Europea.

⁷⁵ Jupille y Caporaso, 'States, agency and rules: The European Union in global environmental politics', 213–29.

Sin embargo, estos impedimentos no son determinantes a la hora de imposibilitar la aplicación y desarrollo de comunicaciones estratégicas o en sentido más amplio, diplomacia pública pues los avances tecnológicos y la accesibilidad de las redes de información en Internet, salvo en contadas excepciones, facilitan el acceso de los individuos a canales oficiales de otros estados u organizaciones internacionales, además de a activistas, líderes de opinión y demás individuos o entes cuyo mensaje podría ser vetado por las autoridades del Estado de destino de las narrativas.

La globalización de los medios de transmisión de los mensajes, ha permitido que los canales oficiales en muchas ocasiones sean salvados mediante *bypasses digitales*. Esta vertiente jurídica es importante, pero no es determinante, al menos desde la perspectiva de la UE.

Hay otros dos tipos de reconocimiento, quizás algo más heterodoxos, que son relevantes a la hora de conocer la legitimación internacional entre actores de las comunicaciones estratégicas, y en un sentido más amplio de la diplomacia pública.

Por un lado, un reconocimiento tácito derivado de el uso del actor en cuestión como parte de la narrativa emisora. Por ejemplo, la aparición del concepto “Unión Europea” como parte de las narrativas rusas en la zona del este de Europa, supone un reconocimiento *de facto* de la Unión Europea como actor internacional en esta materia. De esta manera, la legitimidad de las acciones viene atribuida por la presencia de uno en las narrativas de terceras partes. Se produce, así, una paradoja que tiene como resultado que una narrativa encaminada a debilitar, o entorpecer las acciones de un tercero, en este caso la unión europea, refuerza al mismo tiempo su capacidad como actor internacional para poder defenderse de esa narrativa. La incidencia de la respuesta será relativa y tendrá un impacto diferente en función de los mecanismos y las habilidades del emisor, pero la *invitación* está concedida y en última instancia, *justificada*⁷⁶.

La tercera de las vertientes, es la del reconocimiento vertical o social, es decir la opinión pública. Tal y como se expresaba en la introducción de este trabajo, los recientes cambios

⁷⁶ En el caso de Estado Islámico o Daesh, la aparición de la UE en sus mensajes y narrativas no es frecuente. Se suelen preferir a los Estados o a la noción de occidente en general. El caso ruso está plagado de ejemplos, como los que se recogen en la web www.euvdesinfo.eu

sociales culturales e históricos y sus consecuencias habían producido cambios significativos en la relaciones internacionales de un país para con otro.

En el caso de la Vecindad europea los ejemplos más paradigmáticos son la revueltas ucranianas del Euromaidán en relación al acuerdo de asociación con la Unión Europea y su posterior deriva en crisis interna e incluso guerra, y por otro lado la revueltas árabes que se produjeron entre 2010 y 2013 en el norte de África y Oriente medio.

Si bien estas últimas tenían un sentido mucho más general, el impacto que tuvieron en la relaciones entre estos estados con la Unión Europea fueron significativas.

De ahí que conocer la percepción de las sociedades respecto a la Unión Europea resulte relevante desde un punto de vista práctico y efectivo. En esa línea, Davis argumenta que la percepción positiva de un emisor condiciona la adhesión de un tercero a una narrativa no propia⁷⁷. En otras palabras, cuando a aquel que recibe un mensaje le gusta o tiene una percepción positiva del emisor, es más posible que se sienta identificado con el mensaje proporcionado por el emisor.

Siguiendo este razonamiento, cuanto más atractiva sea la imagen de la UE en esta región, más proclives serán las sociedades a aceptar y adoptar como propio su mensaje. Por este motivo es relevante ver una comparación de las percepciones de la UE desde estos países, por un lado en 2013 (anillo interior) y por otro en 2017 (anillo exterior).

⁷⁷ Davis, *Conceptualizing European Public Diplomacy*, 5.

Gráfico I. Percepciones de la UE en los Estados que conforman la Vecindad Este. Comparativa entre 2013 y 2017. (Elaboración propia a partir de las fuentes indicadas).

En el caso de las percepciones desde las sociedades de la Vecindad Este, cuatro Estados aumentan su percepción positiva desde 2013 (Belarús, Ucrania, Moldavia y Georgia con una subida espectacular) y dos la reducen (Azerbaiyán y Armenia con una brusca caída). Sin embargo, solo en uno aumenta la percepción negativa: Azerbaiyán.

Cinco Estados superan la barrera del 40% de percepción positiva, y solo uno la del 50% (Georgia). Únicamente Belarús queda por debajo del 40% y la percepción neutra supera a la positiva. Si bien mejorables, no son unos malos datos teniendo en cuenta la evolución y acontecimientos que se producen entre los cuatro años de las series de datos.

Gráfico II. Percepciones de la UE en los Estados que conforman la Vecindad Sur. Comparativa entre 2013 y 2017. (Elaboración propia a partir de las fuentes indicadas).

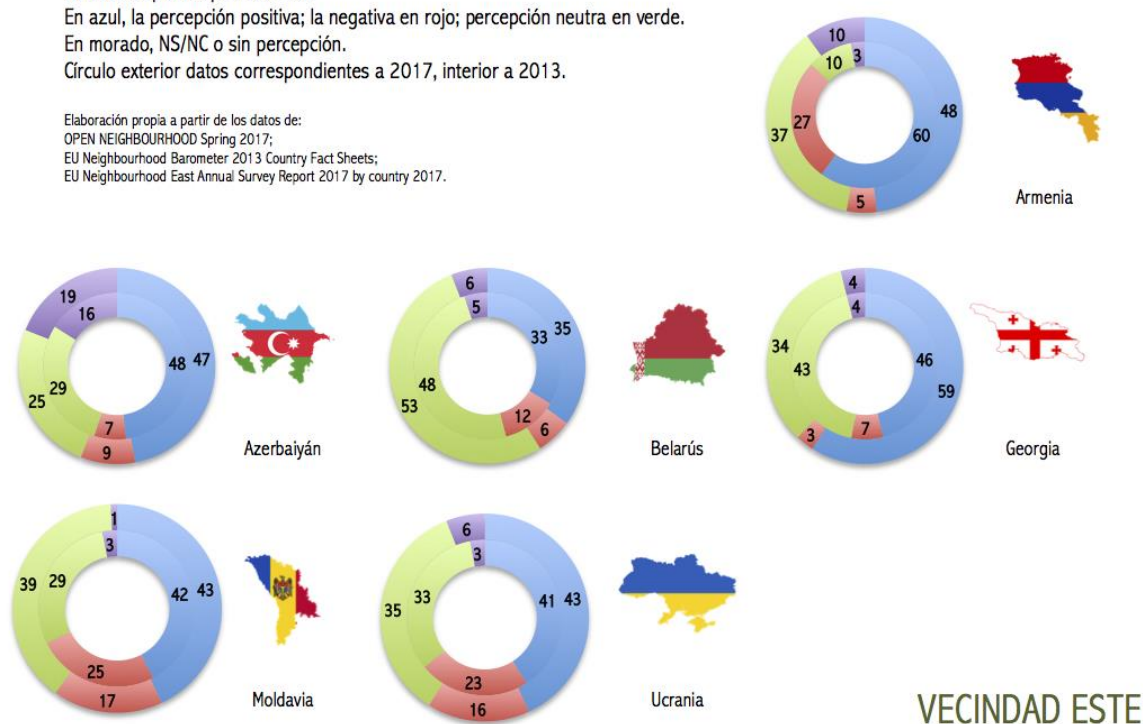
Valores en puntos porcentuales.

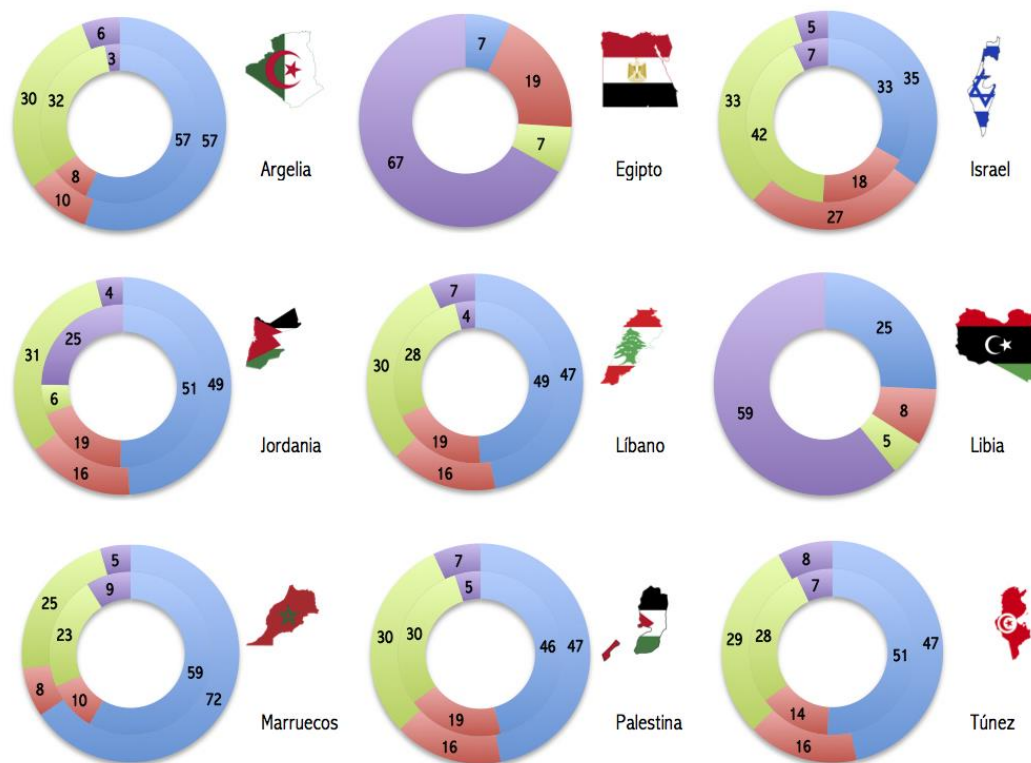
En azul, la percepción positiva; la negativa en rojo; percepción neutra en verde.

En morado, NS/NC o sin percepción.

Círculo exterior datos correspondientes a 2017, interior a 2013.

Elaboración propia a partir de los datos de:
OPEN NEIGHBOURHOOD Spring 2017;
EU Neighbourhood Barometer 2013 Country Fact Sheets;
EU Neighbourhood East Annual Survey Report 2017 by country 2017.





Datos para Siria no disponibles.
 Datos de 2017 para Egipto y Libia no disponibles.

VECINDAD SUR

Ver leyenda en gráfico anterior

En el caso de la Vecindad Sur solo tres Estados (Marruecos, Israel y Palestina) mejoran percepciones positivas, en el caso de Marruecos con una subida espectacular. Tres percepciones positivas registran peores datos en relación a 2013 que son las correspondientes a Túnez, Jordania y Líbano. En Argelia se mantiene estable en una cifra nada desdeñable. No hay datos disponibles para Libia, ni Egipto en 2017 que permita una comparación. Sin datos disponibles para Siria en ninguno de los años tampoco.

En lo que respecta a la percepción negativa, sube en tres Estados Argelia, Túnez e Israel, liderando el grupo con nueve puntos porcentuales. Baja en Jordania, Líbano, Palestina y Marruecos entre dos y tres puntos porcentuales. La percepción positiva se encuentra por encima de cuarenta puntos en seis Estados, de entre los cuales uno supera la barrera de los cincuenta (Argelia) y otro la de los setenta (Marruecos). Israel se encuentra por debajo de los cuarenta puntos. Tanto Libia como Egipto, en la serie de datos de 2013, también.

De todos estos datos, se puede decir que, si bien mejorables, las percepciones de la Unión Europea por parte de las sociedades de los Estados que conforman la Vecindad es

relativamente buena. Algunos Estados muestran tasas bastante bajas en comparación con otros. Sin embargo, en solo un Estado la percepción negativa superaba a la positiva: Egipto. Se puede afirmar pues, que existe un relevante reconocimiento internacional (social o vertical) hacia la UE en el marco de las comunicaciones estratégicas.

Tabla III. Resultados del análisis de criterios de actorness de Jupille y Caporaso aplicados a las comunicaciones estratégicas de la UE en la Vecindad. Elaboración propia.

CRITERIOS DE ACTORNESS DE JUPILLE Y CAPORASO	NIVEL EN RELACIÓN A LAS COMUNICACIONES ESTRÁTEGICAS	
	VECINDAD ESTE	VECINDAD SUR
AUTORIDAD	<p>MEDIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe una cesión de competencias exclusiva • La atribución del papel coordinador a una figura con tanta relevancia política (AR/VP) resulta revelador <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación • La primera medida en este sentido, <i>¿puede haber más?</i> • Mix de competencias 	<p>MEDIA-BAJA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación y comunicación entre EEMM: lenguaje más vago e impreciso. • Arab Stratcom TF marcada tendencia y perfil inter-gubernamental. • Mix de competencias: Aquellas que recaen en la Comisión, como en el Este, la autoridad de la UE sobre las mismas es muy alta.
AUTONOMÍA	<p>MEDIA</p> <p>La competencia comunitaria sobre algunas políticas/sectores, así como la descentralización en las Delegaciones hace que el nivel de autonomía pueda ser algo mayor que el de autoridad</p>	<p>MEDIA</p> <p>Mismo caso en el Este. Hay competencias comunicativas que recaen en la Comisión y que, junto al hecho de que la comunicación esté delegada en gran parte a las Delegaciones puede suponer un aumento de la autonomía y en consecuencia de la capacidad de actuación.</p>
COHERENCIA	<p>MEDIA</p> <p>EEMM emiten mensajes más uniformes y en la línea de la UE. La multitud de ámbitos temáticos y en quien recae la competencia comunicativa dificulta las sinergias.</p>	<p>MEDIA-BAJA</p> <p>Problemas de coherencia vertical entre EEMM y UE, la falta de <i>única voz</i> complica al igual que en el Este las sinergias</p>
CONSECUENCIA	<p>ALTA</p> <p>La UE está llevando a cabo la práctica totalidad de los objetivos que se había marcado en el <i>Action Plan de 2015</i>.</p>	<p>MEDIA</p> <p>La inexistencia de unos criterios específicos como en el caso de la Vecindad Este, complica el análisis. Sin embargo, si se tienen en cuenta los objetivos del <i>Action Plan</i>, se</p>

		aplican también en la Vecindad Sur pese a estar ligados especialmente al Este.
RECONOCIMIENTO EXTERNO	<p>ALTA</p> <p>Tanto tácita por parte de los actores antagonistas (Rusia incluye a la UE en su mensaje de manera recurrente) como vertical por parte de las sociedades en las que el mensaje de la UE es lanzado y procura contrarrestar las narrativas rusas.</p>	<p>MEDIA-BAJA</p> <p>El y otros grupos yihadistas prefieren bien alusiones a Estados concretos, bien a Occidente como un todo. En relación al reconocimiento vertical, la UE goza de una percepción positiva similar a la de los Estados del Este, sin embargo, las percepciones negativas son mayores.</p>

VII. CONCLUSIONES

Tras el análisis realizado se puede concluir que el *actorness* de la Unión Europea en la Vecindad en materia de comunicaciones estratégicas difiere mucho entre una subregión y otra. La Vecindad Este muestra niveles de *actorness* o capacidad de *ejercicio de la estatalidad* mayores. El plan en el que sustenta la creación del instrumento principal: la East StratCom Task Force, pese a no ser una estrategia clara, sienta las bases de las actuaciones de los diferentes actores implicados. Siguiendo el marco provisto por Jupille y Caposraso, todos los criterios muestran un nivel medio o alto, siendo de esos criterios, tanto el reconocimiento externo como la consecuencia en la políticas, aquellos con un nivel más elevado.

La fotografía del análisis en el caso de la Vecindad Sur muestra un *actorness* más limitado. En cierto modo por la ausencia de un plan de acción similar al de la Vecindad Este, por la naturaleza del principal adversario y, muy especialmente, por una marcada descentralización y carácter intergubernamental e interinstitucional del principal instrumento utilizado como es la Arab StratCom Task Force.

Ambas Vecindades comparten una serie de características que determinan el *actorness* de la UE en la región en este ámbito concreto. Por un lado, una pluralidad de instrumentos y actores competentes que dificulta el establecimiento de una jerarquía clara, un mensaje cohesionado -no en materia de narrativas, sino de *timing* y de sinergias.

La pluralidad de instrumentos, de actores y la compleja división competencial es sin duda un gran lastre a la hora de emitir un mensaje más redondo, más integral y concatenado, pese a que los esfuerzos de coordinación son evidentes.

Esta falta de coherencia está lejos de suponer una falla tan grande como ocurre en el caso de la diplomacia pública, donde las divergencias entre los Estados son mucho más explícitas. En el caso de la Vecindad Este estas divergencias son prácticamente inexistentes, mientras que en el Mediterráneo sur y este, las diferencias entre Estados son más acusadas. Comparten, pues, característica con la incoherencia vertical del marco general en el que se mueven las comunicaciones estratégicas: la diplomacia pública.

Las comunicaciones estratégicas en las dos Vecindades tienen una dimensión interna que comparten como rasgo con la diplomacia pública. Si bien conexión es más sutil, la amenaza a la seguridad que suponen las desinformaciones, el efecto en las identidades y los ataques a la *raison d'être* de la organización internacional tienen un impacto interno innegable incluso cuando se trata de terceros países localizados en el anillo de fronteras europeo.

La tercera de las cuestiones relacionadas con el marco general de la diplomacia pública, la del *actorness*, está igualmente presente en las comunicaciones estratégicas. El enfoque divergente que se le ha dado a cada las dos zonas geográficas, con aproximaciones sustancialmente diferentes fuerzan un debate tradicional en el seno de la UE: ¿quiénes somos? ¿qué papel jugaremos en el mundo? De esta manera, las comunicaciones estratégicas no han sido capaces de dilucidar este viejo debate, sino que han aflorado aun más la necesidad de abordarlo. Evidencian, aún más si cabe, la interrelación obvia existente entre identidad y proyección exterior, en un ejercicio de identificación por oposición, acción o inacción.

De la misma manera, se justifica la importancia de la percepción sobre la UE por parte de las sociedades de los Estados de la Vecindad y el impacto que éstas tienen en la fijación de los mensajes que se desea transmitir. Por este motivo, la presencia digital, el procurar una imagen positiva y la interacción con las audiencias objetivo cobran una relevancia crucial en el ámbito de las comunicaciones estratégicas.

Se pone de manifiesto, en cierto modo, la emersión de métodos no tradicionales que han de ser tenidos en cuenta a la hora de establecer futuras estrategias de

seguridad, próxima legislación o importantes debates en torno al papel de la prensa en las sociedades.

Estas cuestiones futuras permiten enlazar con el último punto de las conclusiones. Algunos aspectos que han sido tratados dentro del marco específico del *actorness* y del análisis competencial y ejecutivo de los actores plantea preguntas que podrían ser abordadas por la academia en el futuro y que revisten una importante trascendencia. En primer lugar el papel del SEAE en la comunicación estratégica de manera específica y de la diplomacia pública en general. La evidente descentralización descrita lleva a preguntarse hasta que punto su rol como hipotético comunitarizador de la política en el futuro, si será capaz de centralizar los esfuerzos en materia de comunicación estratégica y si podrá aunar, borrando la delgada línea entre el marco general y el marco específico y entre los diferentes actores intervinientes, las competencias comunicativas repartidas entre él mismo y la Comisión.

El segundo y último aspecto es el propio futuro de las comunicaciones estratégicas: ¿permanecerán como un aspecto específico de la diplomacia pública y se desligarán de la etiqueta coyuntural que lleva desde su nacimiento? ¿evolucionará desde una posición altamente reactiva hacia posiciones más proactivas? La actuación limitada en este ámbito en concreto de la UE tiene implicaciones en otras dimensiones tanto interiores como exteriores. La conclusión de acuerdos comerciales, la proyección de valores, la estabilización gubernamental y social de Estados e incluso la propia cohesión interna de la UE dependen en gran medida del éxito de poder contrarrestar narrativas negativas y desinformaciones de esta importante región. Por este motivo, que la posibilidad de ejercer las competencias como actor en este ámbito tenga importantes limitaciones, es, cuanto menos, preocupante.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. “EU Action Plan on Strategic Communication.”
- Arendarska, Justyna, Elżbieta Kaca y Carsten Schmiedl. “EU Communication Policy in Its Neighbourhood in Light of Third-Party Propaganda.” *Polish Institute for International Affairs* (2015).

- Bentzen, Naja and Martin Russell. “Russia's disinformation on Ukraine and the EU's response.” *European Parliamentary Research Service* (2015).
- Carta, Caterina. “The EU’s diplomatic machinery.” En *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*
- Consejo Europeo. “ Conclusiones Generales del Consejo Europeo del 19 y 20 de marzo de 2015). Ref. EUCO 11/15
- Davis Cross, Mai’a K. y^[SEP]Jan Melissen. *European Public Diplomacy Soft Power at Work*.
- Duke, Simon. “The European External Action Service and the Quest for^[SEP]an Effective Public Diplomacy.” *ISPI*, Analysis No. 216 (2013).
- EEAS Strategic Communication Division & Devco Communication And Transparency Unit. “Information and Communication Handbook for EU Delegations In Third Countries and to International Organisations,” Ref. (2013)32604 (2012).
- EU Neighbours south. “*OPEN NEIGHBOURHOOD Communicating for a stronger partnership: connecting with citizens across the Southern Neighbourhood OPINION POLL*.” Second Wave Report (2017).
- European Commission (DG NEAR). Management Plan 2018. Ref. (2017)6344858.
- European Commission. “European Neighbourhood Policy Strategy Paper.” COM(2004) 373 final, (2015).
- European Commission. “Strategic Plan 2016-2020 DG NEAR.” Ref. (2016)1724480 (2016).
- European Parliament (Directorate-General for External Policies). “In-Depth Analysis EU strategic communications With a view to counteracting propaganda.” EP/EXPO/B/FWC/AFET/2015-01/02 (2016).
- European Parliament. “Communicating Europe in third countries.” *EPRS*. (2017).
- European Parliament. “EU strategic communications with a view to counteracting propaganda.” *Policy Department, Directorate-General for External Policies*. (2016).
- European Union. “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the

Regions: Review of the European Neighbourhood Policy.” JOIN(2015) 50 final (2015).

- Fiske de Gouveia, Philip y Hester Plumridge. “European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy.” *The Foreign Policy Centre* (2015).
- Gebhard, Carmen. “The Problem of Coherence in the European Union's International Relations.” En *International Relations and the European Union* (2017).
- Horowitz, Jason. “Will Russia Meddle in Italy’s Election? It May Not Have To.” *The New York Times*, 1 de marzo de 2018.
- Jupille, Joseph y James A. Caporaso. “States, agency and rules: The European Union in global environmental politics,” En *The European Union in the World Community*, 213–229.
- Lucarelli, Sonia. “Seen from the Outside: The State of the Art on the External Image of the EU.” *Journal of European Integration*, 36:1, 1-16 (2014).
- Lynch, Dov. “Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU?,” *European Policy Center*, EPC WORKING PAPER No.21 (nov. 2005).
- Miskimmon, Alister. “Strategic narratives of EU foreign policy and the European Neighbourhood Policy.” En *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*.
- Missiroli, Antonio, Florence Gaub, Nicu Popescu y John-Joseph Wilkins. “Strategic communications: East and South.” *Fondation Robert Schuman*. European Issue N°415, (dec. 2016).
- Nye Jr. Joseph S., “Public Diplomacy and Soft Power.” *The Annals, American Academy of Political and Social Science*, 616 (2008): 94-109.
- Pawlak, Patryk. “Communicating Europe in third countries.” *European Parliamentary Research Service* (2017).
- Pawlak, Patryk. “EU strategic communication with the Arab world.” *European Parliamentary Research Service*. (2016).
- Unión Europea. “Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea.” (2016).
- Zielonka, Jan. “The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?” *European Foreign Affairs Review*. Issue 3 (2011): 281–301.



Publicat a [RECERCAT](#) per
[Centre de Documentació Europea](#)
[Universitat Autònoma de Barcelona](#)
Edifici E1
08193 Cerdanyola del Vallès, Barcelona
Tel. 93 581 16 81
ce.doc.europea@uab.cat