

Los *American Spaces* y la diplomacia pública estadounidense en América Latina

Nicolás Cavigliasso

nicolas.cavigliasso@fcpolit.unr.edu.ar

Universidad Nacional de Rosario

Recibido: 01/11/2023

Aceptado: 10/03/2025

Publicado: 01/04/2025

Resumen: La diplomacia pública es un aspecto central de la política exterior estadounidense hacia América Latina y es fundamental para comprender cómo la principal potencia hemisférica logra construir, mantener y acrecentar su poder blando en la región. Este artículo se propone examinar la diplomacia pública estadounidense hacia América Latina centrándose en uno de sus principales pilares: los *American Spaces*. Para ello, las preguntas sobre cómo la diplomacia pública contribuye a generar poder blando, cómo ha sido implementada por Washington y de qué manera operan los *American Spaces* en la región guían este análisis.

Palabras clave: Diplomacia pública, Estados Unidos, América Latina, política exterior, American Spaces

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Cavigliasso, N. (2025). Los American Spaces y la diplomacia pública estadounidense en América Latina. *Relaciones Internacionales*, 34(68), 202, <https://doi.org/10.24215/23142766e202>

American Spaces and US Public Diplomacy in Latin America

Nicolás Cavigliasso¹

Abstract: Public diplomacy plays a key role in United States foreign policy towards Latin America, constituting a fundamental element for comprehending how this nation manages to construct, sustain and increase its soft power within this region. This article aims to contribute to the analysis of this phenomenon by centering its attention on one of its primary components: the *American Spaces*. To this end, this research is guided by a set of inquiries, such as how public diplomacy contributes to generate power, how it has been implemented by the United States government and how *American Spaces* operate within the region.

Keywords: Public diplomacy, United States, Latin America, foreign policy, American Spaces

¹ Doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Becario Doctoral en CONICET. Profesor en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

1. Introducción

La diplomacia pública ocupa un lugar fundamental en la política exterior estadounidense. La potencia del norte ha sabido hacer uso de su cultura como un *asset* para generar atracción entre los públicos extranjeros, lo que le ha permitido promover sus propios valores e intereses en todo el mundo (Gregory, 2008). En este escenario, América Latina ha sido tempranamente un blanco privilegiado para los esfuerzos norteamericanos por llevar la atención hacia los elementos de su cultura que generan poder blando (Delgado, 2014). Esta dimensión de la estrategia de política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina ha sido muchas veces soslayada por la bibliografía especializada en Relaciones Internacionales, ocupada las más de las veces en los aspectos materiales del poder.

Uno de los elementos centrales de la diplomacia pública estadounidense hacia la región ha sido el emplazamiento de un centenar de *American Spaces*², que responden a los intereses norteamericanos y que han tenido una presencia constante en América Latina desde la fundación del primero de ellos en 1923, en la ciudad de Buenos Aires. No prestar atención a esta realidad puede conducirnos a una visión incompleta de la política exterior estadounidense y, más aún, podría invisibilizar una manera específica mediante la cual Estados Unidos mantiene y amplifica su poder blando en la región.

Este artículo se propone como objetivo examinar la manera en que los Estados Unidos han llevado a cabo su diplomacia pública en América Latina, centrando su atención en uno de sus pilares centrales: los *American Spaces*. Para lograr tal cometido, se buscará responder a una serie de interrogantes que guían esta investigación: ¿Qué es la diplomacia pública y cómo contribuye a generar poder? ¿Cómo ha sido instrumentalizada por los Estados Unidos y qué agencias han intervenido en ella? Y, ¿cómo opera la diplomacia pública estadounidense en la región a través de los *American Spaces*?

Para poder dar respuesta a la primera de estas preguntas, el trabajo toma como concepto central de análisis a la noción de *soft power* de Joseph Nye Jr. (2004, 2008, 2021), bajo la conjetura de que se trata de una herramienta valiosa para comprender nuestro objeto de estudio. Respecto al segundo interrogante, se propone un recorrido breve sobre los esfuerzos de la diplomacia pública norteamericana desde el surgimiento de la primera agencia dedicada a este fin en el seno del Departamento de Estado de los Estados Unidos y hasta la creación de la Subsecretaría de Estado para la Diplomacia Pública y los Asuntos Públicos en 1999, recorrido que refleja cómo han ido evolucionando las agencias encargadas de la implementación de la diplomacia pública estadounidense que continúan ejerciendo funciones hasta la actualidad. Luego, para observar la manera en la que este fenómeno opera en la

² Los *American Spaces*, como se verá más adelante, son espacios abiertos al público que le permiten a la diplomacia estadounidense construir y reforzar las relaciones con la comunidad de su país anfitrión, mostrar la cultura norteamericana, facilitar el aprendizaje del idioma inglés, fomentar los estudios en universidades de los Estados Unidos y promover la buena voluntad y el entendimiento mutuo entre sus pueblos (US Department of State, 2014). En este trabajo se utiliza la expresión en inglés *American Space* (singular) o *American Spaces* (plural), en cursiva y sin recurrir a una traducción del término al español, ya que se trata de una marca registrada y un vocablo utilizado frecuentemente en el discurso oficial de la diplomacia estadounidense. A modo aclaratorio, el adjetivo gentilicio *American* refiere a lo relacionado con o característico de los Estados Unidos o sus habitantes, cuya traducción más aceptada al español es estadounidense.

región latinoamericana, prestamos atención a la figura de los *American Spaces* emplazados en las principales ciudades de los países latinoamericanos.

El diseño metodológico de esta indagación es descriptivo-analítico y las técnicas de recolección y análisis de datos utilizadas son predominantemente cualitativas. Prima el análisis bibliográfico-documental de fuentes secundarias y primarias. Entre las últimas se han consultado documentos históricos, manuales de gestión y recursos oficiales publicados por el Departamento de Estado y sus agencias especializadas.

Cabe resaltar que, teniendo en consideración la escasa atención prestada por parte de la disciplina a este fenómeno, en este artículo nos limitaremos a presentar algunas consideraciones preliminares sobre un tema que requiere de mucha construcción. De esta manera, se espera que este trabajo pueda representar un punto de partida para futuras investigaciones sobre esta temática y que proporcione algunas herramientas necesarias para indagar acerca del fenómeno bajo observación.

Asimismo, en este artículo se reconoce que la noción de América Latina como actor colectivo y unificado en el escenario global es posible de ser problematizada. Siguiendo el planteo de Mariano Turzi (2021), América Latina refiere a un “conjunto de Estados con intereses propios, visiones específicas y acciones independientes” (p.173). Para estudiar apropiadamente su relación con los Estados Unidos sería apropiado desagregar a la región por países o conjuntos de países con similares intereses y así captar la heterogeneidad de componentes que la integran. No obstante, se considera que el concepto se adapta a los objetivos de la investigación ya que el objeto de estudio no es la relación entre América Latina y los Estados Unidos en un sentido global, sino sólo un aspecto de la diplomacia pública estadounidense. En este sentido, se trata de un herramiental específico de este país para ejecutar su política exterior hacia América Latina, región que es tomada, en este caso, de forma unívoca como destinatario de esta (Turzi, 2021).

Para responder a los interrogantes que guían esta investigación, se ha trazado un recorrido que determina la estructura de este artículo. En un primer apartado se busca comprender de qué hablamos cuando nos referimos a la diplomacia pública y su relación con el concepto de *soft power* (Nye, 2008). Luego, se describe el modo en que los Estados Unidos han operativizado su estrategia de diplomacia pública haciendo especial foco en las agencias que intervinieron en su relación con América Latina. En tercer lugar, se analiza una de las formas centrales que ha tomado este tipo de diplomacia en la región a través del fenómeno de los *American Spaces*. Por último, se introducen una serie de consideraciones finales.

2. Diplomacia pública y *Soft Power*

Para comenzar con este recorrido debemos, en primer lugar, clarificar qué entendemos por diplomacia pública y de qué manera se relaciona con otros conceptos fundamentales para indagar sobre los interrogantes que guían esta investigación.

En este trabajo utilizamos el término diplomacia pública, tal como lo hace Joseph Nye Jr. (2008, p. 95), para quien se trata de un instrumento de la política exterior que los gobiernos usan para comunicarse con el público de otros países y atraerlo a través de su cultura. La alusión al público (*the publics*) que hace el autor es fundamental, ya que la diplomacia

pública no apunta a los gobiernos de los Estados en donde se despliega, sino más bien pretende alcanzar a las personas o colectivos de personas. Estos destinatarios —sobre todo en las democracias— pueden limitar el margen de maniobra de los gobiernos mediante la presión de la opinión pública y el parlamento, ya sea como un habilitador o un límite al poder gubernamental (Nye, 2008). Así vista, “la diplomacia dirigida a la opinión pública puede llegar a ser tan importante en términos de resultados como las tradicionales comunicaciones diplomáticas” (Nye, 2008, p. 99). Esto tiene un corolario importante: los efectos de la diplomacia pública perviven a los cambios que ocurren en todos los niveles de las agencias gubernamentales una vez finalizado el mandato de los decisores elegidos democráticamente.

Ahora bien, para lograr captar el fenómeno con mayor precisión, Cull (2009) aclara que cuando hablamos del contacto que busca generar un gobierno con la población de otro Estado, no nos estamos refiriendo necesariamente a su público de masas. De hecho, la diplomacia pública suele dirigirse a individuos clave dentro de un público objetivo, bajo la expectativa de que estos ejerzan influencia sobre su comunidad en un sentido más amplio. En todos los casos, para este autor, la diplomacia pública implica alguna forma de contacto con un público extranjero en vistas de un único objetivo: el de la “gestión del entorno internacional” (Cull, 2009, p. 57).

El término “diplomacia pública” surgió en la década de 1960, siendo atribuido a Edmund Gullion, un diplomático estadounidense y decano de la Fletcher School of Diplomacy (Cull, 2009, p. 15). No obstante, fue en la década de 1970 cuando comenzó a ganar popularidad en los círculos gubernamentales de Estados Unidos, principalmente como una alternativa al término “propaganda”, que tenía connotaciones negativas (Gregory, 2014, p. 275; Nye, 2008, p. 101). Desde entonces, el nuevo concepto se ha convertido en una gran etiqueta-paraguas que la burocracia estadounidense utiliza para designar las operaciones de información internacional, relaciones culturales y la difusión de ideas (Cull, 2009; Roberts, 2006, citado en Gregory, 2008). Después de la Guerra Fría, el uso del término se expandió a nivel mundial, siendo adoptado por otros gobiernos para referirse a las acciones de sus agencias encargadas de comunicar y promover su cultura ante el público extranjero (Cull, 2009).

Por definición, la diplomacia pública es uno de los componentes de la diplomacia de un Estado, entendida esta última como “la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de Derecho Internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación” (Cahier, 1962, citado en Vilariño Pintos, 2016, p. 82). Como tal, se vincula estrechamente con la política exterior, definida como “el conjunto de relaciones externas oficiales conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) de las relaciones internacionales” (Hill, 2016, p. 4). En este sentido, entre ambas existe una relación “interactiva y completa”, siendo la diplomacia una forma entre otras de ejecutar la política exterior a través de medios pacíficos, como la negociación, para alcanzar los fines propuestos por ella. En otras palabras, la diplomacia representa un instrumento —el *cómo*— de la política exterior, la cual define el propósito —el *qué*— (Vilariño Pintos, 2016).

Sin embargo, el rasgo diferenciador de la diplomacia pública es que se sirve de la información y la cultura del propio Estado para alcanzar sus fines. Por lo tanto, este concepto está indefectiblemente unido al de cultura entendida en sentido amplio, como el “conjunto de prácticas que crean sentido para una sociedad” (Nye, 2008, p. 96). Según la Declaración

Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO (2001), la cultura refiere al “conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (p. 67). Desde esta perspectiva, la cultura se vuelve un elemento central para comprender la visión que los pueblos tienen del mundo, del lugar que ocupan otras naciones en él y del sentido de su accionar externo (Saddiki, 2009).

Para Gregory (2008), la relación de la diplomacia pública con la cultura tiene tres componentes: esta busca *comprender* otras culturas, *transmitir* la cultura propia e *influir* sobre otras culturas. Sin embargo, su objetivo no es distinto al de otras ramas de la diplomacia en el sentido primigenio que el realismo clásico ha dado a esta práctica: el de ser la conductora y la catalizadora de los elementos de poder de un Estado (Morgenthau, 1963). Por tanto, es preciso comprender de qué poder —o aspecto del poder— hablamos cuando nos referimos a esta forma de diplomacia.

El poder, para Joseph Nye (2008, p. 94; 2021, p. 197) es la “habilidad de afectar a otros para obtener los resultados deseados”. Esto puede ser logrado de tres maneras: mediante la coerción o la amenaza de coerción; mediante incentivos y pagos; y por medio de la atracción, que hace que los otros quieran lo que yo quiero, sin recurrir a amenazas ni a incentivos. Los dos primeros modos de ejercer poder se derivan de los recursos materiales que un actor posea y transmita —*hard power*—, aunque su efectividad depende del contexto en el que ocurre la relación social y de la capacidad del actor de convertir recursos en resultados de comportamiento (Nye, 2021). La tercera alternativa representa lo que Nye conceptualiza como poder blando o *soft power*, que emana de los valores, las instituciones y la cultura (Nye, 1991; 2008) y, en definitiva, de “cualquier *asset* que produzca atracción” para el actor al que se dirige (Nye, 2021, p. 197). Se trata de un *poder cooptivo* antes que coercitivo y radica en la habilidad de dar forma a las preferencias de los otros. En otras palabras, el poder blando consiste en “lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona” (Nye, 2008, p. 94).

No obstante, el autor advierte que es incorrecto pensar al *soft power* como sinónimo de influencia. Esta última puede descansar también en el poder duro, por medio de pagos o amenazas. Se trata más bien de un poder atractivo: en términos de recursos, se sirve de los *assets* que producen atracción y se distingue del poder duro por dejar espacio suficiente para la elección voluntaria por parte del actor al que se dirige (Nye, 2021). Respondiendo a sus críticos, el autor aclara que su propuesta no supone de ninguna manera que determinados atributos occidentales sean partes constitutivas del concepto de *soft power*. La atracción, en este sentido, “descansa en los ojos de quién la experimenta” y no se puede atribuir *ex ante* a determinados recursos (Nye, 2021, p. 197), sin embargo, en el contexto de la política internacional contemporánea, algunos recursos que producen *soft power* surgen de los valores que un país expresa en su cultura, sus prácticas internas y el modo en que se relaciona con otros actores (Nye, 2008).

Las bases de este concepto pueden encontrarse en escritos previos de Nye (1991), en los que, refiriéndose a los cambios en la naturaleza del poder acontecidos en su contexto histórico, utiliza el término poder cooptivo para referirse a “la capacidad de una nación de estructurar una situación de forma tal que otras naciones desarrollen preferencias o definan sus intereses en forma coherente con aquella nación” (p. 184). Allí el autor adelanta que se

trata de un poder que surge de recursos tales como la atracción cultural e ideológica, tanto como de las instituciones y regímenes internacionales. De hecho, resalta que la atracción cultural norteamericana es mucho mayor de lo que fue la británica, justamente porque el liderazgo norteamericano “ha incluido un estilo de vida distintivo” (Nye, 1991, p. 184). Para este autor, la cultura popular norteamericana como recurso de poder blando es “relativamente poco cara y útil” porque genera una atracción generalizada, evidenciada en el masivo consumo de productos culturales y de comunicaciones de este país (Nye, 1991, pp. 185-186).

La diplomacia pública intenta, justamente, llevar la atención de las audiencias hacia esos elementos de la cultura del propio país que producen atracción. Esta es una tarea compleja por varias razones. La primera es que en un mundo en el que grandes volúmenes de información están a la mano de todos, se produce una saturación tal que los actores deben competir por la atención. En palabras de Nye (2008) la abundancia de información convierte a la atención en un “recurso escaso” por el que se debe competir (p. 99). De aquí la importancia que tiene la diplomacia pública para convertir los recursos atractivos de un Estado en poder blando.

La segunda razón, intrínsecamente conectada con la anterior, es que muchos actores producen información. En este sentido, la tarea de informar sobre la propia cultura frente a un público extranjero no se limita a los Estados, sino que las comunicaciones gubernamentales son sólo una pequeña fracción dentro del cúmulo de información que inunda a las sociedades contemporáneas. Entonces, en la tensión entre los monstruosos volúmenes de datos que buscan despertar nuestra curiosidad y la limitada capacidad humana de atención, la credibilidad juega un papel fundamental. De hecho, la credibilidad de la información y la reputación del agente que la reproduce se han vuelto cada vez más importantes. En este sentido, Nye (2008) es concluyente: la diplomacia pública que degenera en propaganda no sólo no convence, sino que puede socavar el poder blando.

La complejidad de las tareas a las que debe hacer frente la diplomacia pública involucra un tercer elemento: para que sea efectiva, debe constituirse en una relación de doble vía. La información debe fluir en dos sentidos, procurando escuchar además de hablar. Este elemento permite comprender mejor la cultura de los demás, entender qué pasa por sus mentes, qué valores compartimos y qué nos diferencia. A fin de cuentas, para saber “cómo contar tu historia al mundo” (Delgado, 2014, p. 295) es crucial comprender cabalmente cómo se están interpretando tus mensajes y poder adaptarlos en consecuencia.

Como se ha mencionado, la diplomacia pública lleva la atención del público extranjero hacia la propia cultura, por lo que cabe una última advertencia: si el contenido cultural de un país no es atractivo, la diplomacia pública, que lo “difunde” no puede producir *soft power*. De hecho, podría ocurrir todo lo contrario (Nye, 2008, p. 101). De todas maneras, no es posible prescribir qué será atractivo para una audiencia determinada en un contexto específico ya que, como hemos expresado, la atracción descansa en los ojos de quien la experimenta. En este punto, se debe insistir con la importancia de que la información fluya en dos sentidos para conocer a la audiencia objetivo de la diplomacia pública.

Existe algún grado de acuerdo entre los académicos que estudian este fenómeno en

torno a la existencia de tres dimensiones diferenciables analíticamente en una estrategia de diplomacia pública respecto al arreglo de sus actividades a distintos marcos temporales o 'plazos' (Leonard, 2002; Nye, 2008; Gregory, 2008). La primera y más inmediata de las dimensiones es la que ocurre cotidianamente, en comunicaciones diarias y en la difusión de noticias e información que, a su vez, incluye reacciones a la información producida por otras fuentes. La segunda opera en el mediano plazo y exige la planificación de una agenda de eventos simbólicos y comunicaciones estratégicas. Es usada para reforzar tópicos centrales y políticas públicas relevantes asociadas a los valores e intereses nacionales. La tercera dimensión de la diplomacia pública es la que ocurre en el largo plazo y supone el desarrollo de relaciones duraderas con individuos claves por medio de intercambios, becas, entrenamientos, seminarios, conferencias, y otros programas culturales. Esta última dimensión es la más profunda y es crucial para el fortalecimiento del vínculo bilateral, la comprensión mutua y el compromiso sostenido en el tiempo (Gregory, 2008).

Para que una diplomacia pública sea exitosa en comunicar la cultura, los valores e intereses de una Nación —y que en última instancia logre generar poder blando—, debe contar con una buena combinación de estos tres elementos, ninguno de los cuales tiene más importancia que el otro. El corto plazo es importante para la resolución de crisis y la contextualización de decisiones y políticas públicas. A su vez, este debe estar inserto en una estrategia que pueda priorizar temas claves de la agenda bilateral, al tiempo que debe estar inscrito en un marco más duradero que facilite la comprensión mutua y la formación de líderes funcionales para tal fin.

A continuación, veremos cómo fue el recorrido de la diplomacia pública en el caso norteamericano desde la aparición de la primera agencia dedicada a tal fin hasta la creación de las instituciones que hoy lideran los esfuerzos del Departamento de Estado de los Estados Unidos en este sentido.

3. La diplomacia pública norteamericana

La idea de utilizar la cultura y la información al servicio de la diplomacia no es un invento de los Estados Unidos. De hecho, su implementación por parte de este país fue "relativamente tardía" (Nye, 2008, p. 97). Hasta la Primera Guerra Mundial, los flujos culturales circularon en sentido contrario, desde Europa hacia los Estados Unidos. Sin embargo, a partir de entonces, esta dinámica comenzó a equilibrarse gradualmente y, eventualmente, se invirtió (Delgado, 2014). Para ilustrar la preponderancia europea en términos de difusión cultural cabe mencionar a la *Alliance Française*, creada en 1883 como un esfuerzo para reparar el prestigio de la nación luego de la guerra franco-prusiana. Italia y Alemania desarrollaron similares esfuerzos en los prolegómenos de la Primera Guerra Mundial, creando agencias para proyectar una imagen positiva de sus respectivas Naciones frente al resto del mundo. Es importante destacar que los Estados Unidos fueron un destino privilegiado para estos esfuerzos y, antes de su entrada en la guerra, tanto Gran Bretaña como Alemania "compitieron intensamente para crear una imagen favorable ante la opinión pública estadounidense" (Nye, 2008, p. 96).

Es durante el contexto de la Primera Guerra Mundial que encontramos el primer antecedente dentro de la diplomacia estadounidense de lo que hoy podríamos considerar

como diplomacia pública. No obstante, en este caso se trataba de un esfuerzo incipiente y limitado temporalmente al período de la guerra. Así, en 1917 el presidente Woodrow Wilson estableció el Comité de Información Pública y designó a su amigo personal, George Creel, como su director. Éste, periodista por profesión, influyó mucho en la génesis de lo que hoy llamamos diplomacia pública y se esforzó mucho para que las actividades de su novel oficina fueran “meramente educativas e informativas” (Nye, 2008, p. 97), alejándose de quienes la acusaban de tener funciones propagandistas.

Desde los Estados Unidos, la contienda militar, junto con los avances tecnológicos y en las comunicaciones, marcaron un nuevo punto de partida para que los subsiguientes gobiernos pudieran hacer oír su voz no solo ante otros gobiernos, sino directamente frente a las poblaciones de otras naciones (Gregory, 2008). Sin comprender este proceso de ampliación de la audiencia no es posible entender el grado de publicidad e influencia que lograron tener las ideas norteamericanas en el pensamiento occidental y en la configuración del orden mundial de la primera posguerra (Lippmann, 1997, citado en Gregory, 2008). A modo de ejemplo, cabe mencionar el impacto que tuvieron los “14 Puntos” del presidente Wilson en los tratados fundacionales de la Sociedad de Naciones.

No obstante, una vez terminada la contienda militar el gobierno de los Estados Unidos desmanteló esta agencia y dejó las actividades culturales destinadas a públicos extranjeros en manos de organizaciones filantrópicas y educativas privadas. Esta modificación puede atribuirse, en parte, a la pujanza que mostraban estas instituciones y a la tradición liberal norteamericana, que tiende a evitar la acción del Estado en áreas en que la sociedad civil puede asumir la responsabilidad (Delgado, 2008). La Fundación Carnegie para la Paz Internacional, las Fundaciones Rockefeller y Guggenheim y el Instituto para la Educación Internacional fueron importantes precursores de lo que hoy conocemos como diplomacia pública estadounidense (Gregory, 2008).

En la década de 1930, este patrón fue modificándose al ritmo del incremento de la agresividad de la diplomacia pública de Alemania, la Unión Soviética y Japón. En consecuencia, el gobierno de Estados Unidos comenzó a diagramar una diplomacia pública “híbrida” (Gregory, 2008, p. 277), que no dependería ya totalmente de las iniciativas de la sociedad civil. A la par de estas, una serie de agencias estatales complementaron sus esfuerzos y los encaminaron hacia los objetivos de la política exterior del Departamento de Estado.

Un rasgo sobresaliente del renovado interés del Departamento de Estado por controlar los flujos culturales hacia audiencias extranjeras fue su carácter estrictamente hemisférico. Específicamente, el motivo principal que movilizaba a Washington era el temor a la creciente influencia nazi en América Latina (Nye, 2008; Rosenberg, 1982; Luz, 2014). Así, en el marco de la Séptima Conferencia Panamericana —también conocida como Conferencia para la Consolidación de la Paz— que se llevó a cabo durante el mes de diciembre de 1936 en Buenos Aires y que fue inaugurada en persona por el recientemente electo presidente Roosevelt (Morgenfeld, 2011), se propuso la creación de una División de Relaciones Culturales (Delgado, 2014), como un esfuerzo por reforzar las relaciones culturales y el intercambio de información, así como también promover programas de intercambio de maestros y estudiantes entre los Estados Unidos y la región latinoamericana.

Durante 1938 y 1939 se crearon tres agencias en el seno del Departamento de Estado

dedicadas a la definición de objetivos de diplomacia pública y a la coordinación con aquellas agencias privadas que solían favorecer los intercambios educativos y culturales con el exterior: la División de Relaciones Culturales (1938), un Comité Consultivo General de Relaciones Culturales (1939); y un Comité Interministerial de Cooperación Científica y Cultural con las Repúblicas Americanas (1939). De esta manera, el gobierno estadounidense estableció por primera vez, en el seno del Departamento de Estado, una infraestructura institucional dedicada a gestionar las relaciones culturales con sus vecinos del sur, guiándose por consideraciones de la agenda de la alta política internacional.

Aquello que parecía delinearse como una tendencia, se definió como una característica tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial. El marco de la conflagración dio a los Estados Unidos la oportunidad de consolidar la cohesión hemisférica bajo su liderazgo (Rapoport, 1980; Escudé, 1982), algo que desde Washington se consideraba “razonable y lógico” frente a tan acuciante contexto (Tulchin, 1990, p. 154). Aunque también cabe mencionar que algunos analistas sostienen que este esfuerzo respondía a la visión que el gobierno norteamericano tenía para la región al menos desde la Primera Conferencia Panamericana organizada en Washington en 1889-1890 (Morgenfeld, 2011). Todos los esfuerzos de la diplomacia norteamericana fueron funcionales al objetivo de persuadir a los gobiernos de la región para que tomaran posición junto a los aliados. La diplomacia pública fue al compás de este proceso: en 1940 se estableció la Oficina de Coordinación de las Relaciones Comerciales y Culturales entre las Repúblicas Americanas, que pronto pasaría a conocerse como Oficina de Asuntos Interamericanos, con Nelson A. Rockefeller en su dirección (Delgado, 2014). Esta agencia tendría atribuciones amplias, entre las que figuraban varias tendientes a la promoción cultural: la creación y mantenimiento de centros culturales; la concesión de becas para fomentar el intercambio de estudiantes, profesores y científicos; la invitación de líderes hemisféricos para que visitaran Estados Unidos (educadores, juristas, funcionarios gubernamentales, médicos, artistas y periodistas); la preparación y distribución de películas, documentales y programas radiofónicos; y el nombramiento de agregados culturales en las Embajadas de casi todos los países de la región (Delgado, 2014). En pocas palabras, la nueva oficina implementaría una batería de instrumentos para lograr la atracción de los líderes latinoamericanos a la causa aliada.

De la mano de las actividades de la Oficina de Asuntos Interamericanos empezó a tomar forma la diplomacia pública norteamericana. El último empujón lo dio la incorporación de los Estados Unidos al conflicto tras el ataque a Pearl Harbour. Desde entonces, Washington movilizó todo su potencial al servicio de la guerra y el aspecto cultural e informativo no fueron la excepción (Delgado, 2014). La burocracia estatal reflejó esta movilización de recursos con la creación de la Oficina de Información de Guerra, que centralizó las actividades informativas y la transmisión de los valores aliados durante la emergencia bélica en un único organismo. Sin embargo, la gran excepción sería América Latina, que quedó bajo las directivas de la mencionada Oficina de Asuntos Interamericanos (Delgado, 2014).

Fue sólo después de la Segunda Guerra Mundial que el gobierno norteamericano unificó sus esfuerzos informativos y de promoción cultural en la región con aquellos destinados a las audiencias del resto del mundo (Rosenberg, 1982). El involucramiento activo en la promoción de la cultura y la información fuera del hemisferio occidental coincidió con un nuevo

contexto internacional en el que Estados Unidos emergió como el arquitecto del orden mundial liberal y jugó un papel decisivo en el diseño de instituciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas y del orden de Bretton Woods, que promovían principios liberales que se alineaban en buena medida con el ideario social estadounidense. Este nuevo orden global le permitiría influir en el comportamiento y en la definición de los intereses nacionales de los demás Estados del mundo, lo que daba cuenta del extraordinario “poder cooptivo” norteamericano (Nye, 1991, p.185). Fue, además, un momento de gran optimismo global en el que los Estados Unidos simbolizaban la expectativa de progreso económico y bienestar social, sus empresas multinacionales se extendían por todo el mundo y se forjaba lo que hoy conocemos como el *American way of life*. En este contexto, la Oficina de Información de Guerra y la Oficina de Asuntos Interamericanos fueron suprimidas y, en 1945, se creó la Oficina de Información Internacional y Asuntos Culturales (OIC) bajo el paraguas del Departamento de Estado.

La inmediata posguerra fue un período de fuerte optimismo que se ve reflejado en la propuesta del senador J. William Fulbright al Congreso de los Estados Unidos para financiar el emblemático programa internacional de intercambio educativo que aún hoy lleva su nombre. El programa, que promovía el envío de personas destacadas de todo el mundo a los Estados Unidos, se financiaría con las divisas extranjeras obtenidas por los préstamos a los aliados durante la guerra, convirtiendo las deudas de guerra en “inversiones de paz” para la cooperación cultural internacional sin ocasionar costos al erario público (Delgado, 2014, p. 282). Estos intercambios, que se convertirían en una piedra basal de la diplomacia pública norteamericana, buscarían generar comprensión mutua entre diferentes culturas y generar lazos de amistad y paz entre el pueblo estadounidense y el resto del mundo (Comisión Fulbright, 2023). La propuesta recibió un fuerte respaldo por parte de políticos y académicos y fue aprobada durante la administración Truman en agosto de 1946. Dos años más tarde, se amplió en tiempo y alcance con la sanción de la *United States Information and Educational Exchange Act*, más conocida como *Smith-Mundt Act*. Esta ley se convirtió en el fundamento legislativo de la diplomacia pública estadounidense (Chodkowski, 2012) junto con la *Fulbright-Hays Act* de 1961.

Sin embargo, el optimismo de la inmediata posguerra no duró mucho y a principios de la década de 1950 el mundo se encontraba dividido en dos bloques, el Este y el Oeste. La Guerra Fría indudablemente implicaría un componente cultural y esto traería decisivas modificaciones en la diplomacia pública estadounidense. Tras un breve interregno en el que convivieron dos agencias, una de información y otra de educación (Delgado, 2014), el presidente D. Eisenhower decidió en 1953, mediante la Decisión Ejecutiva 10477, transferir las atribuciones referidas a la diplomacia pública norteamericana a la *United States Information Agency* (USIA), una emblemática “agencia federal independiente” (US Department of State, 1999) cuyo objetivo manifiesto era comprender, informar e influir en los públicos extranjeros para promover los intereses nacionales de Estados Unidos y amplificar el diálogo entre los estadounidenses, sus instituciones gubernamentales y sus contrapartes en el extranjero (USIA, 1998 citado en Chodkowski, 2012, p. 2).

Durante su largo período como líder de la diplomacia pública estadounidense, la USIA llegó a ser una muy influyente agencia: tenía a su cargo más de 12.000 empleados y un presupuesto anual promedio de 500 millones de dólares, que superó los mil millones de

dólares en los últimos años de la Guerra Fría. Realizaba una gran variedad de programas educativos y culturales en alrededor de 150 países y tenía a su disposición tecnología muy avanzada para la época (US Department of State, 1999).

Fue también durante su funcionamiento que surgió el concepto de *diplomacia pública* tal como hoy lo conocemos, así como el de *soft power*. El primero —de la mano de Edmund Guillion en 1965 (Cull, 2012), como hemos mencionado— fue incorporado rápidamente en el discurso oficial. El Departamento de Estado reconocería que “el trabajo (de la USIA) ha sido llamado colectivamente ‘diplomacia pública’ porque llega, más allá de los gobiernos, a los públicos extranjeros e involucra al público estadounidense, así como a las actividades de intercambio internacional” (US Department of State, 1999, s/p). El segundo término —*soft power*— aparece en la década de 1990 en un contexto signado por el final del orden bipolar y los debates sobre el nuevo orden mundial, motivado por el interés del autor en demostrar que el poder norteamericano estaba lejos de ser declinante (Nye, 2021). Con el tiempo, el concepto de *soft power* probaría ser la “contribución teórica más útil después del propio concepto de diplomacia pública para justificar el trabajo de la USIA” (Cull, 2012, p. 15).

Sin embargo, a pesar de la insistencia de algunos círculos académicos sobre la creciente importancia de esta dimensión del poder, el presupuesto de la USIA creció, entre 1963 y 1993, menos de la mitad de lo que lo hizo el presupuesto federal de los Estados Unidos (Nye, 2008). Esto resultó en una marcada brecha de importancia relativa entre la USIA y otras agencias gubernamentales a lo largo del tiempo. En los años ochenta, la administración Reagan tendió a enfatizar la importancia de la fuerza militar, tanto convencional como nuclear, por encima de los aspectos más blandos del poder estadounidense (Nye, 1991), lo que no ayudó a morigerar esta pérdida relativa de recursos destinados a la diplomacia pública. En la década de 1990, luego de la Guerra Fría, esta tendencia continuó, lo que queda evidenciado en una disminución del diez por ciento de su presupuesto ajustado a la inflación (Nye, 2008). Poco antes de su disolución, la agencia había visto reducido su personal a poco más de 6.000 empleados —la mitad de los que supo tener— (Nye, 2008; Chodkowski, 2012) y había hecho frente a una fuerte contracción en su presupuesto, lo que impuso serias limitaciones a sus actividades (Cull, 2012).

Finalmente, la USIA fue disuelta en octubre de 1999 después de casi medio siglo de actividad. Sus responsabilidades y personal fueron fusionados dentro del Departamento de Estado de acuerdo con la Ley de Reforma y Reestructuración de Asuntos Exteriores de 1998. Esta ley formaba parte de un paquete de proyectos de ley relacionados con los gastos gubernamentales (*Omnibus spending bill*) durante la presidencia de Bill Clinton, y afectaba principalmente a la USIA y a la Agencia de Control de Armas y Desarme (ACDA). Según documentos oficiales, esta fusión acercaría a la diplomacia pública al centro de la formulación de la política exterior norteamericana y le permitiría al Departamento de Estado incorporar las habilidades, los contactos con actores extranjeros y la experiencia del personal de la USIA. La reorganización de las agencias encargadas de la política exterior mejoraría la capacidad de los Estados Unidos para hacer frente a los desafíos del Siglo XXI mediante “la colonización de la diplomacia pública, junto con el control de armamentos, la no proliferación y el desarrollo sostenible, en el corazón de la política exterior estadounidense” (US Department of State, 1999, s/p). Sin embargo, para algunos autores, la diplomacia pública, junto al desarme, habían quedado tan asociados a la Guerra Fría en Estados Unidos que una vez

terminada esta, el gobierno no supo ver que, con una verdadera revolución de las comunicaciones en cierres, “el poder blando se volvería cada vez más importante” (Nye, 2008, p. 99). Por el contrario, los nuevos ocupantes de la Casa Blanca parecían tan interesados en recortar gastos que la promoción de su cultura era vista por ellos como prescindible.

El resultado de la fusión de la USIA al Departamento de Estado en 1999 fue la creación de la Subsecretaría de Estado para Diplomacia Pública y Asuntos Públicos, esta agencia ha estado a cargo de dirigir las actividades de diplomacia pública estadounidense, cuya misión es “apoyar la consecución de las metas y objetivos de la política exterior de los Estados Unidos, promover sus intereses nacionales y reforzar la seguridad nacional informando e influyendo en los públicos extranjeros y ampliando y fortaleciendo la relación entre el pueblo y el Gobierno de Estados Unidos y los ciudadanos del resto del mundo” (US Department of State, 2023).

A su cargo podemos encontrar tres oficinas: la Oficina de Asuntos Educativos y Culturales (ECA), la Oficina de Programas de Información Internacional (IIP) y la Oficina de Asuntos Públicos (US Department of State, 2022). En términos generales, esta estructura institucional se ha mantenido hasta nuestros días (septiembre de 2023). Sin embargo, es importante destacar que, desde mayo de 2019, el IIP y la Oficina de Asuntos Públicos se han fusionado para formar la Oficina de Asuntos Públicos Globales, que opera junto con la ECA y otras dependencias especializadas. La ECA, como veremos más adelante, es la principal agencia responsable de supervisar las actividades de los *American Spaces* en todo el mundo (US Department of State, 2023).

Con todo, si durante los años de funcionamiento de la USIA el presupuesto asignado a esta agencia fue una creciente fuente de limitaciones para el accionar de la agencia, este rasgo no se modificará de inmediato luego de la incorporación de sus funciones al Departamento de Estado. En ese sentido, los intercambios académicos y culturales siguieron disminuyendo un 35 por ciento entre 1995 y 2001, al tiempo que muchos centros culturales y bibliotecas norteamericanas fueron cerrados (Johnson & Dale 2003, citado en Nye, 2008). Desafortunadamente, los sucesos ocurridos en septiembre de 2001 mostraron a los estadounidenses la importancia de invertir en el poder blando y fue precisamente en este contexto que ganó notoriedad entre los círculos diplomáticos el concepto acuñado por Nye una década antes (Cull, 2012). La diplomacia pública volvería a ganar preeminencia entre los debates de la disciplina y aparecería como un elemento privilegiado dentro de la caja de herramientas de los decisores políticos para dar respuesta a las nuevas amenazas internacionales.

4. El fenómeno de los *American Spaces*

Como se refleja en el apartado anterior, la diplomacia pública norteamericana excede ampliamente al emplazamiento de *American Spaces*, en la región latinoamericana y en el mundo. Estos son sólo un elemento de una estrategia más amplia que incluye a un entramado de actores con un diverso grado de relacionamiento con los intereses norteamericanos. Sólo en Argentina, a modo ilustrativo y sin pretensiones de exhaustividad, podemos identificar dentro del mapa de actores relacionados con la diplomacia pública norteamericana a aquellos que están en el seno de la Misión Diplomática, que incluyen las oficinas de

Asuntos Pùblicos, Asuntos Culturales y Asuntos Educativos, y sus subsecciones y dependencias; a las organizaciones de la sociedad civil que ejecutan programaciòn cultural financiada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, algunos muy conocidos como la Comisiòn Fulbright; a asociaciones empresariales, como la Cámara de Comercio de Estados Unidos en Argentina, màs conocida como *AmCham*; a los Programas de estudios sobre los Estados Unidos realizados en Universidades del paìs; y a una creciente cantidad de asociaciones de exbecarios de programas del gobierno de los Estados Unidos emplazadas en varias ciudades, provincias y regiones del paìs, conocidos como grupos de *US Alumni*.

Ahora bien, el interès por los *American Spaces* en este trabajo resulta de tres observaciones. La primera es que se trata sin lugar a dudas de elementos de la diplomacia pùblica norteamericana, comparables por analogia a otros como la Alliance Francaise en el caso de Francia, los Institutos Confucio para el caso chino, las JICA (*Japan International Cooperation Agency*) japonesas, los Goethe Institut alemanes y los Institutos Cervantes espaòoles, para nombrar algunos de los màs conocidos. Estos espacios existen desde larga data y forman redes globales de actores cuyas actividades cotidianas estàn alineadas con los objetivos de la diplomacia pùblica de un Estado en el territorio de otro Estado, muchas veces incluso gestionados por nacionales del ultimo. En segundo lugar, se trata de un fenòmeno poco estudiado en la disciplina de las Relaciones Internacionales que tiene una relaciòn estrecha con dos conceptos de larga raigambre en la disciplina como son el de *soft power* y el de diplomacia pùblica, por lo tanto su descripcione se considera una contribuciòn a la disciplina y una herramienta valiosa para futuras investigaciones, sobre todo en lo que respecta al anàlisis de las relaciones entre los Estados Unidos y los paìses de la regiòn latinoamericana. En tercer lugar, el fenòmeno es interesante para la disciplina porque es indicativo de al menos una manera en que “lo internacional” se puede inmiserir en otros niveles de la realidad social y tomar formas diversas afectando la realidad cotidiana de algunas personas.

Conscientes de los lìmites de nuestra investigaciòn, el articulo no pretende sino ser una puerta de entrada para futuras investigaciones en esta direcciòn. El conocimiento aquì producido tiene caràcter estrictamente provisional, limitándose a describir las caracteristicas principales de los *American Spaces*, los objetivos que el gobierno de Estados Unidos promueve mediante ellos, sus principales pilares de gestiòn y las relaciones que mantienen con Washington y otros actores relevantes en la polìtica exterior estadounidense. En otras palabras, parafraseando la conocida frase de James Rossenau (1973), el estudio no pretende ser exhaustivo, sino sugerente.

Asì, como punto de inicio, entendemos a los *American Spaces*, siguiendo la definiciòn que da de ellos el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2014), como los miembros de una “red global de espacios abiertos al pùblico que permiten a las embajadas y consulados norteamericanos construir y reforzar las relaciones con la comunidad del paìs anfitrión, mostrar la cultura norteamericana, promover el aprendizaje del idioma inglè, impulsar los estudios en los Estados Unidos y fomentar la buena voluntad y el entendimiento mutuo entre sus pueblos” (p. 8).

Segùn datos oficiales, la red de *American Spaces* està compuesta —teniendo en cuenta datos oficiales actualizados a septiembre de 2022— por 643 instituciones con representaciòn en 146 paìses alrededor del mundo (US State Department, 2023). En Amèrica La-

tina, el Caribe y México —división que el Departamento de Estado llama Hemisferio Occidental (WHA)— se sitúan 127 *American Spaces*, emplazados en casi todas las principales áreas metropolitanas de la región.

Cada una de las actividades de estos espacios se encuentran estrechamente alineadas con los objetivos de la diplomacia pública estadounidense, en tanto que su misión manifiesta es “conectar al mundo con los Estados Unidos” (US State Department, 2023). La manera en que lo hacen implica la articulación de seis programas principales o “pilares”, que representan las áreas de gestión de un *American Space*. Es en base a estos pilares que se organizan los lineamientos generales que el Departamento de Estado da a estos actores y es también a partir de ellos que se diagraman sus actividades y se realiza su seguimiento y evaluación desde Washington.

El primer pilar de los *American Spaces* es la *información sobre los Estados Unidos*. Los *American Spaces*, según sus documentos de gestión (US Department of State, 2014) deben proporcionar información precisa, convincente, oportuna y adaptada al público en busca de combatir la tergiversación y falta de conocimiento sobre los Estados Unidos, sus valores, creencias y políticas públicas.

La segunda área de gestión, posiblemente la más reconocida, es la *enseñanza del inglés*: el idioma es una herramienta crucial para interactuar con las audiencias extranjeras, reforzar las relaciones de largo plazo y ofrecer nuevas competencias para el público local. Los cursos de inglés, con una participación de más de 16 millones de estudiantes al año, desempeñan un papel estratégico para promover los objetivos de la diplomacia pública estadounidense y mantenerse en contacto con sus audiencias en los Estados donde operan (US Department of State, 2014).

El tercer lugar lo ocupa la *programación cultural*, esencial para el buen funcionamiento de cualquier *American Space*. Buena parte de las actividades de estos espacios se orientan a fomentar el intercambio entre personas, promover el entendimiento y construir respeto mutuo con audiencias del Estado anfitrión mediante actividades culturales específicamente diseñadas para sus audiencias locales. Este pilar abarca prácticamente cualquier aspecto de la cultura, desde las artes, la ciencia y la tecnología, hasta el emprendimiento, las políticas y los valores estadounidenses, presentados al público local desde una perspectiva estadounidense (US Department of State, 2014).

En cuarto lugar, otro programa central para la gestión de los *American Spaces* es *EducationUSA*. Bajo este nombre se conoce a la red de asesores altamente capacitados que brindan información oficial sobre la educación superior en los Estados Unidos y asesoran a los posibles estudiantes en su proceso de solicitud a universidades estadounidenses. Esta red trabaja en colaboración con más de 4.700 instituciones de educación superior, apoyando sus esfuerzos de reclutamiento y proporcionando información actualizada, precisa y completa acerca de los programas educativos y las oportunidades de becas en los Estados Unidos (US Department of State, 2014).

Otro pilar fundamental de gestión es el mantenimiento de redes de exbecarios de programas auspiciados por el gobierno de los Estados Unidos. Esto fomenta el compromiso sostenido en el tiempo de los miles de becarios anuales del gobierno de los Estados Unidos —

más conocidos como *US Alumni*— y busca establecer conexiones con la comunidad mediante voces locales que puedan compartir experiencias de primera mano sobre los Estados Unidos.

El último pilar es el de desarrollo de habilidades. Este fue incorporado en el año 2019 a la gestión de los *American Spaces* y busca desarrollar habilidades y empoderar a líderes presentes y futuros para responder a los desafíos globales definidos desde la perspectiva estadounidense (US Department of State, 2023).

Si nos detenemos sobre estos pilares de gestión y los analizamos bajo el prisma de las tres dimensiones de una estrategia de diplomacia pública mencionadas en el primer apartado, según su arreglo al corto, mediano y largo plazo (Leonard, 2002; Nye, 2008; Gregory, 2008), podríamos pensar que los programas principales responden a distintos marcos temporales: el pilar de información sobre los Estados Unidos es relevante al corto plazo, sobre todo para combatir la desinformación; la enseñanza del inglés y la programación cultural contribuyen a la comunicación estratégica y el refuerzo de temas, valores e intereses centrales para la diplomacia norteamericana en el mediano plazo; y los pilares de *EducationUSA* y *US Alumni* tributan a la importancia de mantener relaciones duraderas con individuos claves para fortalecer el vínculo bilateral en el largo plazo. Las tres dimensiones representan tipos ideales que, en la realidad, se encuentran íntimamente interconectados. Las más de las veces cada actividad ejecutada en los *American Spaces* presenta elementos de las tres dimensiones.

Si bien todos los *American Spaces* comparten una misión común y se encargan de gestionar los seis programas principales, por lo que sus actividades no varían sustancialmente, es posible clasificarlos en dos categorías según su carácter público o privado. En el primer grupo, se encuentran aquellos que son propiedad del gobierno de los Estados Unidos y son gestionados de manera directa por funcionarios de la Misión diplomática en el Estado receptor. A estos se les denomina *American Centers*, y en América Latina son la excepción a la regla, existiendo a septiembre de 2022 sólo cinco de ellos en todo el hemisferio occidental (US Department of State, 2023).

Por otro lado, los *American Spaces* también pueden ser instituciones locales de carácter privado que, a través de alianzas estratégicas (*partnerships*), son “coadministrados” junto a la Sección Informativa y Cultural de la Embajada de Estados Unidos en el Estado receptor. Este es el caso de los *American Corners* y los Centros Binacionales. Los primeros generalmente se establecen mediante alianzas con bibliotecas o universidades, y se pueden encontrar con frecuencia en Europa, a veces utilizando nombres distintos por consideraciones de sensibilidad local (US Department of State, 2014, p. 9). Por su parte, los Centros Binacionales (o *BNCs* por sus siglas en inglés) representan la forma predominante que han adoptado la mayoría de los *American Spaces* en la región. De hecho, en el hemisferio occidental se encuentran 82 de los 92 Centros Binacionales de Estados Unidos en todo el mundo (US Department of State, 2023). Curiosamente, los restantes diez Centros Binacionales se encuentran en su totalidad en Alemania. Estos son instituciones locales, privadas y autónomas que se dedican a promover el entendimiento mutuo entre el Estado receptor y los Estados Unidos. Su rasgo distintivo radica en que su principal fuente de financiamiento procede de las cuotas que sus estudiantes pagan por clases de inglés. Sin embargo, también

reciben fondos del gobierno estadounidense para ejecutar programas culturales, implementar mejoras en infraestructura y cubrir otras necesidades (US Department of State, 2014).

Si llevamos nuestra atención a las relaciones que establecen los *American Spaces* con otras agencias de la diplomacia pública estadounidense, tenemos que referirnos en primer lugar a la Subsecretaría de Estado para Diplomacia Pública y Asuntos Públicos. Esta agencia, tal como vimos en el apartado anterior, lidera los esfuerzos del Departamento de Estado por expandir y fortalecer los vínculos entre los Estados Unidos y los ciudadanos de otros países desde 1999. En relación a los *American Spaces*, la Subsecretaría define los lineamientos generales para su gestión, los supervisa y habilita los fondos necesarios para su correcto funcionamiento (US Department of State, 2023). Esta función es llevada a cabo por medio de la Dirección de Asuntos Educacionales y Culturales (ECA) que es responsable de gestionar los programas de intercambio educativo y cultural, así como aquellos de educación internacional del Departamento de Estado en cumplimiento de la Fulbright-Hay Act de 1961 (Mutual Educational and Cultural Exchange Act, 1961).

La ECA lidera los esfuerzos de la diplomacia pública norteamericana por alcanzar nuevos públicos y construir relaciones amistosas y pacíficas entre el pueblo de Estados Unidos y el de otros países a través de intercambios académicos, culturales, deportivos y profesionales, así como implementando asociaciones público-privadas. Estos programas están diseñados para mejorar las relaciones exteriores, reforzar la seguridad nacional de Estados Unidos y apoyar el liderazgo internacional de Estados Unidos (US Department of State, 2023).

En este sentido, la ECA desempeña un rol fundamental para los *American Spaces*. Esto se refleja en su estructura organizativa, que cuenta con oficinas especializadas para todas las actividades que se realizan en estos espacios localizados en todo el mundo, además de, desde 2019, una específica: la Oficina de *American Spaces*. Otros ejemplos son la Oficina de Programas de Inglés, la Oficina de EducationUSA y la Oficina de Asuntos de Alumni.

La ECA, además de liderar, entrenar a sus recursos humanos, y facilitar el financiamiento y el aprovisionamiento de recursos para los más de 600 miembros de la red en el mundo (US Department of State, 2014), cumple la labor de recolectar mensualmente los datos provistos por la red de actores alrededor del mundo, referentes a número de programas ejecutados, número de participantes, número de visitantes, etcétera y los utiliza para diseñar nuevos programas. En este sentido, la información fluye en dos sentidos: hacia los *American Spaces* y desde ellos.

A su vez, compete a esta Oficina realizar el seguimiento y evaluación de los *American Spaces*. Esta tarea merece atención especial. La evaluación del desempeño se realiza en base a una serie de estándares universales para todos los *American Spaces* a lo largo y ancho del globo. Los criterios de evaluación son una herramienta crucial para que las agencias gubernamentales norteamericanas y sus misiones diplomáticas puedan monitorear el funcionamiento de aquellos y detectar sus progresos y sus necesidades en torno a tres ejes: programación (que se subdivide en los seis pilares de gestión mencionados anteriormente), administración y espacio físico. Los estándares no son punitivos, sino aspiracionales y proporcionan medidas de rendimiento para fundamentar las decisiones de asignación de recursos. Por lo tanto, son de crucial importancia, ya que, para ser elegibles para financiamiento gu-

bernamental, los *American Spaces* deben cumplimentar con los criterios de evaluación suministrados por Washington (US State Department, 2014).

La existencia de criterios de evaluación universales refuerza la inferencia en torno a la posibilidad de generalizar la experiencia de los *American Spaces* en la región. Al ser los criterios de evaluación homogéneos también se supone que lo es el comportamiento de estos espacios. De no serlo, la calificación sería insuficiente para poder acceder al financiamiento del Departamento de Estado y por lo tanto peligraría su existencia física y funcional. Siguiendo este razonamiento, la modalidad de evaluación también permite suponer que las áreas de gestión mencionadas anteriormente, que son objeto de una evaluación estandarizada, se reflejan en actividades concretas frente a las audiencias de los Estados en donde están emplazados los *American Spaces*, por lo que estos actores permitirían materializar en acciones buena parte de los objetivos fundamentales de la diplomacia pública norteamericana.

La coordinación de esta amplia red no se agota en Washington. Los *American Spaces* trabajan en estrecha ligazón con la Misión Diplomática de Estados Unidos en el Estado receptor. Dentro de este, la Sección Informativa y Cultural³ (*Public Affairs Section*), a cargo del Consejero para Asuntos Informativos y Culturales (PAO, por sus siglas en inglés: *Public Affairs Officer*), es responsable por el éxito y la supervisión de los *American Spaces* en el Estado receptor y responde directamente ante el Jefe de Misión. El PAO, o quien este designe, debe visitarlos regularmente y promover la participación del resto de los miembros de la Misión en sus programas. Este funcionario usualmente delega la supervisión de los *American Spaces* al Consejero para Asuntos Culturales (CAO, por sus siglas en inglés), que a su vez cuenta con la asistencia de uno o varios Empleados Locales (*Locally-engaged Staff*) que mantienen contacto regular con el personal de los *American Spaces* (US Department of State, 2014).

Además, la Sección Informativa y Cultural debe asegurarse que las actividades de los *American Spaces* se encuentren en conformidad con tres tipos de lineamientos: con los objetivos de la diplomacia pública norteamericana delineados por la Subsecretaría de Estado para Diplomacia Pública y Asuntos Públicos por medio de la ECA; con lo establecido en la *Integrated Country Strategy*, formulada específicamente para cada país en el que Estados Unidos tiene representación diplomática (US Department of State, 2022); y con los estándares de evaluación universales para los *American Spaces*.

Más allá de las agencias gubernamentales en Washington y de las dependencias de la Misión diplomática, los *American Spaces* también establecen relaciones de colaboración muy fluidas entre ellos y los grupos de exbucarios del gobierno de Estados Unidos, también llamados grupos de *US Alumni*. En lo que respecta a las relaciones con otros espacios homónimos, hay que destacar que desde 1988 existe la red ABLA (*Association of Binational Centers of Latin America*), de la que hoy forman parte todos los Centros Binacionales de la región

³ Sección Informativa y Cultural y Consejero para Asuntos Informativos y Culturales es la denominación oficial en español provista por la Embajada de los Estados Unidos en Argentina en documentos oficiales en español y en su sitio web. Sus denominaciones en inglés (*Public Affairs Section* y *Public Affairs Officer*) son indicativas de su relación directa con la diplomacia pública estadounidense.

latinoamericana. Desde 1990 se reúne en convenciones bienales con alto grado de representación regional, siendo Buenos Aires la primera sede de una Convención ABLA. Su misión es empoderar, colaborar y abogar por que los Centros Binacionales de América Latina alcancen todo su potencial (ABLA, 2021). Además de la Convención, ABLA realiza frecuentemente actividades, talleres e intercambios de buenas prácticas en las que participan miembros de los Centros Binacionales y funcionarios del gobierno de los Estados Unidos.

Finalmente, los *American Spaces* también mantienen contacto estrecho con grupos de becarios de programas culturales, académicos y de liderazgo patrocinados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Estos grupos colaboran con la programación cultural y producen actividades propias en estrecha coordinación con la Sección Informativa y Cultural de la Misión Diplomática de los Estados Unidos. El valor agregado de estos grupos es reconocido por el Departamento de Estado, ya que representan “voices locales y confiables” que comparten sus experiencias de intercambio con diferentes audiencias locales, a las cuales comprenden profundamente por su carácter de nativo y con las cuales comparten un idioma común (US Department of State, 2014, p. 22). Al mismo tiempo, sus miembros han tenido experiencias de inmersión en la cultura estadounidense en el marco de programas de intercambio cultural, por lo que pueden ser un apoyo fundamental para trabajar más efectivamente en los pilares de gestión mencionados.

5. Conclusión

El fenómeno de los *American Spaces* y su relación con la diplomacia pública estadounidense ha recibido escasa atención por parte de las Relaciones Internacionales, lo cual constituye una vacancia a la que este trabajo ha intentado responder, al menos de manera provisional. Para ello, nos hemos propuesto describir las características principales de los *American Spaces*, los objetivos promovidos por el gobierno de Estados Unidos mediante ellos a través de los pilares de gestión que guían sus actividades y el entramado de relaciones que mantienen con otros actores en Washington y en los Estados donde están ubicados, haciendo foco en América Latina. A su vez, nos hemos propuesto identificar algunas herramientas conceptuales que pueden contribuir a una mejor comprensión de este fenómeno y que podrían motivar nuevos estudios dedicados a esta línea de investigación.

En este sentido, en la primera sección hemos analizado el concepto de diplomacia pública y su relación con otras realidades dentro del estudio de las Relaciones Internacionales como son la diplomacia, la política exterior y el poder blando. A ese respecto, es importante comprender que la diplomacia pública implica un esfuerzo por parte de los Estados que la implementan, que se justifica en la medida en que este produce poder blando. Así, reconocer a los *American Spaces* como una parte fundamental de la diplomacia pública norteamericana nos da nuevas herramientas para distinguir las maneras mediante las cuales los Estados Unidos convierten los elementos de su cultura que producen “atracción” en poder blando en nuestra región.

Otros fenómenos indicativos del poder blando norteamericano han sido identificados por la academia, como el papel de Hollywood como difusor de la cultura estadounidense y la importancia que tiene el consumo global de música, literatura y otros elementos culturales norteamericanos para la definición de su poder blando. La identificación de los *American*

Spaces como espacios específicamente dedicados a promover la cultura norteamericana, proporcionar información sobre Estados Unidos, fomentar el aprendizaje del inglés y los estudios en universidades norteamericanas y mantener los lazos con quienes hayan participado en programas auspiciados por el gobierno estadounidense es en sí mismo un resultado de este trabajo. Sobre todo, cuando es posible establecer vinculaciones entre estos espacios con las agencias que diseñan y llevan adelante la política exterior norteamericana.

De hecho, para comprender la relación entre los *American Spaces* y la diplomacia pública en América Latina, el rol de las agencias gubernamentales que han liderado los esfuerzos de diplomacia pública en los Estados Unidos juega un papel central como eje articulador entre ambos fenómenos. Consecuentemente, este artículo ha intentado trazar el camino que han recorrido estas burocracias, así como los distintos contextos que atravesaron desde la creación de las primeras agencias dedicada a tal fin en el seno del Departamento de Estado —con vocación y alcance hemisférico— hasta la conformación de la estructura institucional que enmarca y le da sentido en la actualidad a la diplomacia pública estadounidense y al funcionamiento de los *American Spaces* alrededor del mundo.

Además, de este trabajo —especialmente de su tercer apartado— se desprende que los *American Spaces* no son un fenómeno aislado ni específico de la realidad de un país, región o ciudad. Por el contrario, forman parte de una red global de actores que interactúan entre sí y establecen relaciones frecuentes y sostenidas en el tiempo con otros actores de sus propios países, de otros países de la región y de los Estados Unidos. Juntos, todos estos elementos dan forma a la diplomacia pública estadounidense. Limitarse a examinar sólo las iniciativas y actividades provenientes de las agencias estatales nos llevaría a tener una visión parcial —y por lo tanto incompleta— de la estrategia implementada por Estados Unidos para contar su historia frente a las audiencias de otros países y ejercer atracción a través de su cultura.

En este trabajo nos hemos detenido a examinar el mecanismo de evaluación a partir del cual se observa desde Washington el desempeño de la red de *American Spaces*. Los criterios universales, unívocos para todos estos espacios, desempeñan un papel primordial en la armonización de objetivos y actividades —y en última instancia de intereses— entre las agencias gubernamentales estadounidenses y la red global de estos espacios. En última ratio, una evaluación adecuada determina la asignación de recursos para cada uno de estos actores y, por lo tanto, la planificación y gestión de actividades en estos centros estará orientada al cumplimiento de los estándares universales de gestión provistos por las instituciones de Washington. Como contraparte, los criterios de evaluación están diseñados para garantizar el cumplimiento de los objetivos que el Departamento de Estado, por medio de la ECA, se propone para hacer llegar su mensaje a los públicos extranjeros. En este sentido, es posible sugerir que los objetivos de los *American Spaces* no sólo son compatibles con los de la diplomacia pública estadounidense, sino que son los mismos: dependen los unos de los otros, están estrechamente alineados y se retroalimentan mutuamente.

Asimismo, la manera en que los *American Spaces* reciben sus lineamientos generales, organizan sus actividades y son evaluados es una condición de posibilidad para poder estudiarnos como un fenómeno de alcance regional. Los criterios de evaluación homogéneos funcionan como una especie de correa de transmisión entre los intereses de un actor internacional y las actividades de un vasto número de agentes localizados a lo largo de la región.

Incluir a estos actores dentro de las lentes con las que se analizan las relaciones entre la principal potencia hemisférica y los países de América Latina posibilita incorporarlos al análisis, evaluar su importancia y preguntarnos por su influencia en el “conjunto de acciones que un Estado adopta para interactuar con otros actores del sistema internacional”, del que la política exterior es una resultante (Papp, 1994 citado en Murillo Zamora, 2011, p. 201). Demás está decir que esto permite a los hacedores de política, involucrados en estos procesos, diseñar e implementar políticas públicas que estén a la altura de los enormes desafíos que enfrentan los países de nuestra región.

6. Referencias bibliográficas

- Bureau of Public Affairs. (30 de septiembre de 1999). *Reform and restructuring of U.S. Foreign Affairs agencies: Public diplomacy in the Department of State*. https://1997-2001.state.gov/outreach/publicaffdip/fs_990930_merger.html
- Chodkowski, M. (2012). The United States Information Agency. *American Security Project: Fact Sheet*, 1-8.
- Comisión Fulbright. (08 de junio de 2023). *Fulbright's Mission and Management*. About Fulbright Program. <https://www.fulbrightprogram.org/about/>
- Crudi, M. A. (2022). La era del soft power: impacto en la política exterior estadounidense para con la región latinoamericana. En A. González Levaggi, C. Robelo y C. Lazzaroni (Eds.), *La ciudad sobre la colina: Estados Unidos en el siglo XXI* (pp. 329-343). Educa.
- Cull, N. J. (2009). Diplomacia pública: consideraciones teóricas. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 85, 55-92.
- Cull, N. J. (2012). *The decline and fall of the United States Information Agency. American Public Diplomacy, 1989-2001*. Palgrave Macmillan.
- Del Arenal, C. (2014). *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica*. Tecnos.
- Delgado Gómez-Escaloniella, L. (2014). La diplomacia pública de Estados Unidos. Una perspectiva histórica. *Revista Complutense de Historia de América*, 40, 277-301. https://doi.org/10.5209/rev_RCHA.2014.v40.46352
- Escudé, C. (1982). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949*. Editorial de Belgrano.
- Executive Order 10477. (01 de Agosto de 1953). *Authorizing the Director of the United States Information Agency to exercise certain authority available by law to the Secretary of State and the Director of the Foreign Operations Administration*.
- González Levaggi, A., Robelo, C. y Lazzaroni, C. (2022). *La ciudad sobre la colina, Estados Unidos en el siglo XXI*. Educa.
- Gregory, B. E. (2014). Public diplomacy: Sunrise of an academic field. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 274-290. <https://doi.org/10.1177/0002716207311723>

- Hill, C. (2016). *Foreign policy in the twenty-first century* (2^a ed.). Palgrave Macmillan.
- Hoffman, S. (1991). *Jano y Minerva: Ensayos sobre la Guerra y la Paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Johnson, S., Dale, H. y Cronin, P. (2005). Strengthening U.S. public diplomacy requires organization, coordination and strategy. *TheBackgrounder*, (1875), 1-14.
<https://www.policyarchive.org/handle/10207/8409>
- Keohane, R. y Nye, J. S. (1988). *Poder e Interdependencia*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Lelpi, R. (2009). *ARICANA: 65 años*. Amalevi.
- Leonard, M., Stead, C. y Smewing, C. (2002). *Public diplomacy*. Foreign Policy Centre.
- Luz Rodrigues, P. (2014). *The construction of cultural soft power and nation branding through the promotion of language: The cases of the American Binational Centers and Chinese Confucius Institutes*. Centro Universitario SENAC.
- Morgenfeld, M. (2011). *Vecinos en conflicto: Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)*. Continente.
- Murillo Zamora, C. (2011). Análisis de Política Exterior. En C. Murillo Zamora (Ed.), *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales* (pp. 201-220). Universidad Nacional de Costa Rica.
- Nye, J. S. (1991). *La naturaleza cambiante del poder*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Nye, J. S. (2004). Soft power and American foreign policy. *Political Science Quarterly*, 119 (2), 255-270. <https://doi.org/10.2307/20202345>
- Nye, J. S. (2008). Public diplomacy and soft power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (1), 94-109.
<https://doi.org/10.1177/0002716207311699>
- Nye, J. S. (2021). Soft Power: The evolution of a concept. *Journal of Political Power*, 14 (1), 196-208. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2021.1879572>
- Office of the Historian. (08 de junio de 2023). *Administrative timeline of the Department of State: 1990-1999*. <https://history.state.gov/departmenthistory/timeline/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2001). *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*. En Actas de la Conferencia General, 31^a reunión: Resoluciones (vol. 1, pp. 66-70). UNESCO.
- Public Law 80-402. (27 de enero de 1948). *United States Information and Educational Exchange Act*.
- Public Law 87-256. (16 de septiembre de 1961). *Mutual Educational and Cultural Exchange Act*.
- Rapoport, M. (1980). *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945*. Editorial de Belgrano.
- Rosenau, J. (1973). Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales. En J. Ro-

- senau y D. Singer (Eds.), *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales* (pp. 65-105). Nueva Visión.
- Rosenberg, E. (1982). *Spreading the American Dream: American economic and cultural expansion, 1890-1945*. Hill & Wang.
- Saddiki, S. (2009). El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 88, 107-118. <https://www.jstor.org/stable/40586505>
- Tago, A. (2024). Public diplomacy and foreign policy. En J. Kaarboy y C. G. Thies (Eds.), *The Oxford Handbook of Foreign Policy analysis* (pp. 379-395). Oxford University Press.
- Tulchin J. S. (1990). *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*. Editorial Planeta.
- Turzi, M. (2021). Relaciones América Latina - Estados Unidos. En T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio González (Eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (pp. 172-181). Universidad Iberoamericana.
- United States Department of State. (2014). *Managing American Spaces: A handbook for American Spaces Partners*.
- United States Department of State. (13 de abril de 2022). *Integrated Country Strategy: Argentina: For public release*.
- United States Department of State. (3 de septiembre de 2023). *Foreign Affairs Manual*. <https://fam.state.gov/FAM/01FAM/01FAM0040.html>
- United States Department of State Archive. (2008). *The Bureau of International Information Programs*. <https://2001-2009.state.gov/r/iip/index.htm>
- United States Government Accountability Office. (23 de septiembre de 1996). *U.S. Information Agency: Options for Addressing Possible Budget Reductions*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-NSIAD-96-179/html/GAOREPORTS-NSIAD-96-179.htm>
- United States Information Agency. (1998). *USIA: An overview*. Office of Public Liaison.
- Vilariño Pintos, E. (2016). *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Tecnos.