ARI

ARI 15/2014

13 de marzo de 2014

REAL INSTITUTO elcano ROYAL INSTITUTE

El desafío de la diplomacia digital

Juan Luis Manfredi | Profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Tema

La diplomacia digital es uno de los temas más relevantes en el nuevo escenario de las relaciones internacionales. Se han multiplicado las iniciativas para extender la influencia y la visibilidad de los países, pero también es terreno abonado para que los actores no estatales promuevan sus intereses. Las redes sociales son un epítome de la diplomacia en red.

Resumen

La diplomacia tiene cuatro objetivos principales (representar, negociar, proteger y promover los intereses de un Estado ante terceros) que siguen vigentes, pero la emergencia de Internet y los nuevos medios invita a pensar cómo defender esos intereses en el entorno digital. El entorno digital ha abierto la escena internacional a nuevos actores y ha desintermediado recursos y procesos. Asimismo, ha creado nuevos problemas de seguridad y confidencialidad. En suma, se han multiplicado las fuentes de legitimación, participación y comunicación, creando una suerte de diplomacia en red.

En este escenario, parece oportuno pensar una estrategia que incluya el entorno digital entre sus acciones. Hay que saber aprovechar las oportunidades (gestión del conocimiento, mejora de los canales de comunicación para asuntos consulares, promoción de la diplomacia pública) y reducir los riesgos (seguridad y secretos, libertad de expresión o la propia gobernanza de las redes sociales).

Análisis

Elementos de la diplomacia digital

La diplomacia digital es uno de los temas de nuestro tiempo. Los Ministerios de Asuntos Exteriores y las organizaciones multilaterales lanzan cada día acciones y emprenden iniciativas que tratan de influir, participar o atender a los ciudadanos en el entorno digital. No hay una definición unívoca sobre el alcance de la transformación. De forma genérica, podríamos indicar que se trata del uso de la *web* y las redes sociales para la consecución de los objetivos establecidos en la acción y la política exterior de un país. El corazón de la actividad diplomática

permanece inalterable: representar, negociar, proteger y promover los intereses de un Estado ante terceros. La novedad reside en el empleo de unas herramientas concretas, que están en plena ebullición. De momento, la diplomacia pública es quien lidera el catálogo de acciones y propuestas, si bien la diplomacia convencional avanza.

No obstante, la diplomacia digital va más allá. Tiene que ver con la capacidad que tienen las tecnologías de romper las estructuras jerárquicas y desintermediar los asuntos de la escena internacional. Las redes sociales generan nuevas oportunidades para la participación de otros actores que no son Estados. Es un entorno propicio para la diplomacia pública y la consecución de objetivos políticos. Si no fuera tan relevante, no habría polémica por el "reconocimiento" de Kosovo por parte de Facebook, la disputa con Google Maps por el establecimiento de las fronteras en Palestina, la censura que algunos buscadores ejercen en China como condición para operar en aquel mercado o el activismo digital de unos y otros en la reciente disputa territorial entre Chile y Perú. En relación con las infraestructuras, el reciente encuentro entre Brasil y la UE ha comprometido la creación de una conexión de cable de fibra óptica transatlántica para optimizar la seguridad de Internet y la privacidad, eufemismo de inteligencia e información sensible.

Más aún, los ciudadanos organizan campañas de promoción de objetivos políticos y sociales de diferente orden que afectan al sistema internacional. A través de las redes y de los nuevos medios, ha emergido la sociedad civil global. Hay casos notables. En el norte de África las personas han influido directamente en la irrupción de un nuevo marco político. En México, #Yosoy132 ha puesto el acento en la necesidad de democratizar los medios de comunicación y crear espacios audiovisuales alternativos al relato de Televisa, al tiempo que unifica la contestación contra la presidencia de Enrique Peña Nieto. En Brasil, la juventud ha salido a la calle para reclamar una mejora sustancial en la calidad democrática. La lista sigue: en Chile, en Israel y en la India los ciudadanos hacen visibles su demandas y apuesta por la internacionalización de las mismas. Los ucranianos están en plena campaña (#Euromaiden). Por supuesto, es discutible el éxito de tales acciones. El fiasco de la campaña Kony 2012 nos puso en alerta. Pero los movimientos sociales y políticos son reales. Los clicks y los tuits, también. Las acampadas en las plazas urbanas y en las virtuales han conseguido introducir nuevos temas en la agenda informativa y escribir en ella nuevos problemas y soluciones. El empoderamiento ciudadano no tiene vuelta atrás.

Un segundo aspecto a considerar es la diplomacia digital como ámbito de influencia, prestigio y reputación. La clave del éxito es la identificación de los intereses de los ciudadanos y la participación en esas comunidades, independientes de la relación con los gobiernos. En este orden, es fundamental valorar cómo la diplomacia digital se desarrolla con las diásporas y las comunidades en el exterior. Ya tenemos algunos casos de éxito como las campañas de Rumanía y Polonia en el Reino Unido o bien las propias de México

para informar sobre las migraciones hacia EEUU. La campaña GREAT del Reino Unido ha creado acciones concretas para la difusión de la lengua y cultura en Facebook, Youtube y otras redes sociales. También ha promocionado su música a través de un portal de bienvenida para que cada visitante configura la banda sonora de su visita. Corea del Sur ha empleado el auge de la K-Pop Music para incrementar su visibilidad y hallyu, la moda de la cultura coreana. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia promueve ConsoleTwitter para analizar y medir la actividad, las intervenciones y los temas de conversación de los usuarios de Twitter. Quizá el secretario de Estado John F. Kerry empieza a ver las posibilidades de esta plataforma, ya que ha reabierto su cuenta. Los gestos de Hassan Rouhani (@HassanRouhani) en redes sociales dan una pista de cómo gestionar las redes sociales para la promoción de unos intereses determinados.

Mención especial merece el desafío demográfico: alrededor del 45% de la población mundial tiene menos de 24 años. No podremos influir o transmitir un mensaje si no estamos en las redes sociales. Esto significa entender cómo funcionan esas redes, cómo se transmiten los mensajes y qué prácticas socioculturales son habituales. Por eso, el departamento de Estado de EEUU habla de *technology-driven diplomacy*. Ha identificado como target preferente los jóvenes que emprenden *start-ups*, medios digitales y otros negocios de base tecnológica. El actual subsecretario ha mencionado expresamente la necesidad de vincular la diplomacia digital con la innovación, la economía, la inversión y la internacionalización. No es nuevo. Su antecesora, Tara Sonenshine consideraba que el emprendimiento digital fundamenta la promoción del libre mercado y la competencia.

En el ámbito consular, la diplomacia digital es un espacio fundamental para la diseminación de información práctica, atender a las personas rápidamente en caso de desastre, gestionar las relaciones con expatriados en caso de emergencia y todo tipo de cuestiones que afectan a la vida diaria de un ciudadano en el exterior. Un espacio digital, una aplicación móvil o una cuenta de Twitter o Whatsapp pueden servir para aligerar la administración, flexibilizar numerosos actos administrativos y agilizar trámites. EEUU promueve los *hangouts* (encuentros digitales) y posteriormente los publica en Youtube sobre asuntos consulares.

En el caso de la seguridad, la confidencialidad y la transparencia, la diplomacia se enfrenta a diversos frentes. De un lado, cómo cifrar mensajes para los respectivos gobiernos sin que unos u otros se espíen. Las actuales infraestructuras se han confirmado quebrantables. De otro, qué tipo de información se transmite que genere valor y que no sea una mera transmisión de datos o una enumeración de reuniones. La prensa estadounidense fue muy crítica con los diplomáticos por los cables revelados por Wikileaks, en la medida que los análisis eran pobres e inconexos. Quizá Twitter y otras redes sociales puedan ser útiles para la detección temprana de crisis, y para poner en el radar las demandas de los públicos locales, que ya están permanentemente conectados a las redes. Recientemente, *The*

Economist recogía una reflexión del embajador británico Tom Fletcher: "¿podríamos haber estado mejor preparados para la primavera árabe si hubiéramos descubierto el hashtag #Tahrir antes?". La OTAN ha incluido en la *Public Diplomacy Division* una sección dedicada a los medios digitales y, en 2014, ha sido el tema central del encuentro anual del *Public Diplomacy Forum*. La estrategia digital se enfoca como una acción innovadora que forma parte de cualquier estrategia y que se mide de acuerdo con los objetivos propios de la organización multilateral.

Finalmente, el ámbito digital es un eje sustantivo de la globalización. Ningún país, de forma aislada, puede establecer las condiciones de participación o perseguir delitos. Por eso, aparece la idea de la geoestrategia digital, que es el conjunto de ideas que dan forma a Internet y los nuevos medios, así como su gobernanza. Esto incluye la protección de los derechos individuales también en la red, la atención a la brecha digital, la irrupción de los *big data* o el Internet de las cosas, el fomento de la libertad de expresión o la cuestión de la neutralidad de la red, uno de los principios básicos del funcionamiento de Internet, que prohíbe a las empresas de telecomunicaciones establecer diferentes velocidades de descarga de datos para evitar la discriminación de acceso. Chile, los Países Bajos y Ecuador han legislado para el mantenimiento de la neutralidad de la red, mientras que en EEUU es un debate de plena actualidad. Suecia lidera la *Stockholm Initiatitve for Digital Diplomacy*, que quiere posicionar al país nórdico como la referencia en la transformación digital en el ámbito diplomático.

La diplomacia digital es también una cuestión de conectividad. Si los nuevos medios se convierten en el espacio fundamental de la nueva esfera pública, hay que plantearse qué derechos y obligaciones tendrán los Estados y los individuos. Una de las primeras decisiones que tomó Hosni Mubarak ante las crecientes movilizaciones fue cortar el acceso a los servidores de Internet para cortocircuitar el tráfico de las redes sociales. Wael Ghonin, el ejecutivo de Google Egipto devolvió la conexión a los manifestantes de la Plaza Tahir mediante una solución tecnológica alternativa. En China, algunas informaciones periodísticas son directamente censuradas en la *web*. En estas circunstancias, la conectividad es un activo que toma fuerza como parte de la gestión de los asuntos internacionales tanto en el ámbito nacional como en el multilateral.

Dos errores comunes

La diplomacia digital está de moda. No hay encuentro de algo nivel que no cuente con unas acciones en medios sociales o que invierta en el análisis de los datos. Pero nos aparecen algunas dudas: ¿qué valor añadido generan esos tuits o los blogs en una estrategia diplomática?, ¿qué buenas prácticas podemos seguir? o ¿cuál es el retorno en el ámbito de la influencia política o la captación de inversiones? No existe un criterio único que establezca cómo se han de utilizar las redes sociales.

Por extracción, se pueden señalar los dos errores principales en las estrategias de diplomacia digital. El primer error consiste en confundir los fines y los medios. Tuitear no es una estrategia. Por ejemplo, en septiembre de 2013, la Comisión Europeo lanzó la iniciativa #AskBarroso utilizando Google Plus como plataforma, cuando ésta no aparece en su listado oficial de medios sociales. Esto es una muestra de descoordinación y decisión cosmética antes que una acción meditada. No hay que tener miedo al error, sino tener una actitud abierta al cambio. Por eso, es preceptiva la formación en competencias digitales, que creen diferencia. Frente a la alfabetización digital, es preferible la idea de *digital fluency*, que significa la capacidad de entender la narrativa, los formatos y las actitudes.

La estrategia digital consiste en la identificación de los públicos, las voces, los contenidos y los objetivos; reúne los recursos, los procesos y los valores que se quieren transmitir. Exige la coordinación interna (entre departamentos y entre *off* y *online*) y la externa (entre distintos ministerios, embajadas o gabinetes). Tiene que fomentar la participación y la interacción ciudadana y no convertirse en mero repetidor de los mensajes oficiales. Además, es necesariamente abierta y transparente. En democracia, significa contar a los públicos cuáles son tus objetivos y pelear por ellos en el competitivo mercado de las ideas. Por último y, quizá lo más relevante, la estrategia tiene que orientarse a los objetivos diplomáticos determinados por la acción exterior. No se puede tabular cada decisión ni se pueden prever los efectos de una estrategia digital, pero sí se pueden analizar los escenarios, decidir las herramientas y evaluar los resultados.

Con todos estos elementos, la capacidad de diseñar un plan unitario e integral que contente a todas las partes es un desafío enorme. La acción exterior está decididamente fragmentada entre ministerios y actores no estatales (ciudades, comunidades autónomas, comisionados, agencias). Tengan o no la competencia, la ejercen. Esto conduce a la división de recursos y a la multiplicación de iniciativas no coordinadas. En tiempos de escasez, la ausencia de un plan unitario liderado por el ejecutivo es aún más grave. No estar presente en las redes sociales no es una opción estratégica en la medida que el resto de interesados ya participa activamente en ellas.

El segundo equívoco es la creación de una subcomisión paralela que se ocupe de los medios digitales, ajena a las tareas profesionales del diplomático. Porque no creo que exista una “nueva” diplomacia digital frente a una “vieja” diplomacia. Las tecnologías son ahora parte del conjunto de herramientas que el diplomático emplea para su desempeño profesional. Se integran en su cometido siguiendo una estrategia determinada. El mapa de competencias básicas no ha variado. Recientemente, en el Aspen Ideas Festival, Madeleine Albright señalaba que el arte de la diplomacia consiste en ponerse uno mismo en la posición del de enfrente para así entender cuáles sus intereses nacionales (empatía). Para esto, hay que saber escuchar y tener las orejas grandes (*sic*). Si se comprende la dimensión digital de la diplomacia y la globalización, el profesional de la diplomacia integrará las acciones

que considere oportunas en las diferentes áreas de trabajo. La diplomacia digital es diplomacia, sin apellidos.

Para que la diplomacia digital se integre se forma progresiva y exitosa en la actividad profesional, es recomendable la formación continua en la materia, la redacción de una guía de usos para el mejor conocimiento de las redes sociales, la ejecución de pequeñas iniciativas que permitan probar las nuevas ideas, la coordinación entre diferentes departamentos y el establecimiento de indicadores de rendimiento. Con estos mimbres, se fortalece la diplomacia digital con la acción política y abandonará el ámbito de las relaciones públicas.

Bienvenido al futuro

La diplomacia digital es una realidad. Ministros, diplomáticos, académicos, *think-tanks*, periodistas y ciudadanos emplean este ámbito para conseguir sus respectivos objetivos. Si el servicio exterior quiere dar un paso adelante, tendrá que invertir en capacidades y destinar recursos que serán detraídos de otras partidas. Por eso, antes de lanzarse a tuitear, es recomendable diseñar una estrategia de luces largas y pensar cómo la diplomacia digital puede crear valor para la ciudadanía.

La diplomacia es o no es, independientemente del uso de una plataforma u otra. Hemos visto la evolución del fax, el teléfono y ahora Internet en los últimos 50 años. ¿Cuántas veces habremos de utilizar el adjetivo “nueva” delante del sustantivo “diplomacia”? En síntesis, un reto apasionante para una profesión más viva que nunca y en pleno proceso de redefinición y expansión.

Conclusiones

La diplomacia digital es una realidad. Ministros, diplomáticos, académicos, *think-tanks*, periodistas y ciudadanos emplean este ámbito para conseguir sus respectivos objetivos. Si el servicio exterior quiere dar un paso adelante, tendrá que invertir en capacidades y destinar recursos que serán detraídos de otras partidas. Por eso, antes de lanzarse a tuitear, es recomendable diseñar una estrategia de luces largas y pensar cómo la diplomacia digital puede crear valor para la ciudadanía.