

Transparencia, comunicación y sociedad de la información en la estrategia española de diplomacia pública

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

Tema

La estrategia de política exterior española requiere el diseño de una diplomacia pública integral. La transparencia y el entorno digital son dos pilares fundamentales para la innovación en los formatos de comunicación, en las actitudes del servicio exterior y en la interacción con el ciudadano.

Resumen

Las relaciones internacionales están en la conversación. Ha crecido el interés del ciudadano por determinados asuntos que superan las fronteras geográficas tradicionales. La experiencia propia o mediada a través de comunidades *online*, el crecimiento exponencial de las fuentes de información y la demanda de transparencia han transformado las particularidades de la acción exterior. Tres rasgos se perfilan en la práctica de la acción exterior: la inmediatez, la visibilidad y la interacción directa de los ciudadanos. La diplomacia se reconfigura en red e incluye nuevos actores, intereses e instrumentos de participación. En ese contexto, la diplomacia pública es una fuente de competitividad y de diferenciación.

Dos ámbitos en concreto afectan especialmente al diseño de una diplomacia pública profesional. El primero es la transparencia, la asunción de que las relaciones internacionales han caído en el escrutinio diario, por lo que se requieren nuevos métodos y procedimientos. El segundo es la consolidación del entorno digital como ámbito de influencia en el que se defienden los intereses.

En síntesis, se trata de actualizar las viejas bases de la diplomacia (representar, negociar, proteger y promover) con nuevos instrumentos.

Análisis

Los asuntos internacionales están en la agenda de la opinión pública. Ocupan secciones en los diarios y en los telediarios, se convierten en *trending topics* (TT) y protagonizan campañas de activismo político. Por otra parte, las relaciones internacionales son escrutadas a cada momento por los ciudadanos, medios de comunicación, universidades, *think-tanks* y diplomáticos. Siria, Ucrania, Venezuela o Egipto están en la conversación.

No es objeto de este estudio evaluar la calidad de los análisis o el interés real que suscita la estrategia española de política exterior o la actuación que eventualmente pueda llevarse a cabo en esos países concretos u otros parecidos en situación de crisis. De hecho, tomando en cuenta los datos recientes del CIS o la movilización del voto en las elecciones europeas parece que el interés por estas cuestiones no se transforma en acción política convencional. Si hacemos memoria, en las últimas elecciones generales, la política exterior no fue tratada en ninguno de los dos debates televisados. Pero poco importa.

El interés del fenómeno consiste en que el ciudadano tiene conocimiento a través de los viejos y los nuevos medios de comunicación de lo que sucede en terceros países. Una evidencia es el crecimiento exponencial del en su día llamado “efecto CNN”. Ya no asistimos al monopolio audiovisual del gigante de Atlanta, sino que se han multiplicado las televisiones que narran en tiempo real sucesos de impacto internacional. Fox News, la rusa RT (donde Julian Assange tiene un espacio preferente como entrevistador), al-Jazeera, BBC Global News y la china CCTV News, entre otros, informan de asuntos internacionales y contribuyen a moldear la agenda. La transformación del paisaje mediático se sustenta también sobre las redes sociales y diversas plataformas para la publicación y reproducción de contenidos con un coste que tiende a cero. Youtube, Twitter y Weibo son los ejemplos recurrentes.

Asimismo, se han multiplicado las migraciones, las diásporas, las comunidades *online* y otras formas de socialización de las experiencias personales de internacionalización. El movimiento demográfico ha extendido las redes personales y ha internacionalizado el interés por uno o dos países bien sea por experiencia directa (un familiar, un amigo) o mediada (“Españoles por el mundo” en cualquiera de los formatos). Habría que valorar la fortaleza de esos lazos que todavía pueden ser considerados como débiles, pero propiciados por las comunidades *online* las cuales han facilitado el conocimiento de la experiencia directa de un contacto con el extranjero aunque sea de manera virtual. En esta línea, España se ha convertido en sujeto de las noticias internacionales como parte de la crisis económica internacional. Los españoles, tengan o no interés, se han convertido en tema de conversación en Bruselas, en los mercados financieros y en otras cancillerías.

Por último, la transparencia informativa es un valor en alza. La rendición de cuentas en las democracias se ha convertido en un elemento aspiracional que previene y persigue la corrupción, así como las malas prácticas. Las revelaciones de Wikileaks o más recientemente los documentos de Snowden han puesto sobre la mesa que los gobiernos actúan y se relacionan de forma discreta, si bien los medios de comunicación y los ciudadanos reclaman más claridad en las actuaciones. La demanda de transparencia afecta a numerosos asuntos de la estrategia española de acción exterior: desde las bases militares, la cooperación internacional, las migraciones y el control de fronteras, a la financiación de la deuda o la promoción de los derechos humanos, entre otros tantos otros.

En síntesis, los españoles pueden no tener un interés concreto por la política exterior convencional, pero la internacionalización de la agenda es un hecho y este fenómeno tiene tres consecuencias directas sobre la práctica de la acción exterior. A saber: (1) la inmediatez; (2) la visibilidad; y (3) la interacción directa de los ciudadanos.

- (1) La *inmediatez* es la aceleración de los tiempos y la presunta necesidad de obtener una respuesta rápida y “en directo”. La opinión pública se ha acostumbrado a que los líderes políticos confirmen o desmientan hechos/acontecimientos a través de un tuit o una declaración periodística con un buen titular. Los tuiteos entre la Secretaría de Estado e Irán ante los acuerdos de Ginebra II son significativos en este aspecto. Pero, además, los mensajes digitales del actual embajador de EEUU en Ucrania aclaran las posturas y los intereses de su país.¹ La diplomacia instantánea reduce el discurso pausado, el análisis de las consecuencias, el diseño de escenarios o la negociación. En este sentido, una dificultad añadida es la confusión entre rendición de cuentas, transparencia e inmediatez.
- (2) La *visibilidad* consiste en la necesidad de hacer públicos los procesos de toma de decisiones y sus consecuencias. La diplomacia del siglo XXI no puede ceñirse al gabinete de un ministerio o a un acuerdo secreto. Tampoco proceden en un entorno democrático, que se debe al Parlamento y a la opinión pública, este tipo de actuaciones. La visibilidad se materializa en los controles, en la instrumentalización del sistema institucional o en el conjunto de prácticas o costumbres. La visibilidad es también consecuencia de la proliferación de dispositivos móviles que permiten la grabación y la publicación de contenidos en tiempo real. No podemos fingir que no sabemos lo que sucede en el exterior. En los sucesos de Kiev, Caracas o la plaza Tahir, la opinión pública está informada en tiempo real por los propios interesados que comparten fotos, editan videos o tuitean. En este contexto, la diplomacia secreta se agota.
- (3) La *interacción entre ciudadanos* consiste en la multiplicación de las relaciones entre individuos que se interesan por las relaciones internacionales. Estos tienen, además, capacidad de influir, sobre todo, por la consolidación de las redes sociales y la multiplicación de los movimientos políticos y sociales de distinta naturaleza. La ciudadanía es referente en el auge de la diplomacia en red, aquella en la que participan y deciden nuevos actores tales como las organizaciones no gubernamentales, las ciudades, los foros al estilo de Davos, las compañías privadas o las corporaciones tecnológicas. La experiencia ciudadana a través de las redes supera las fronteras administrativas y no infringe normas internacionales por lo que no

¹ http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/21/actualidad/1393000399_404451.html.

se puede bloquear fácilmente. Las redes vehiculan los mensajes, las ideologías, la producción cultural y las propuestas de renovación política. Por su naturaleza, la dinámica y el alcance tienen una dimensión internacional.

El empoderamiento ciudadano, sea movimiento social, revolución o primavera, es de hecho una de las grandes transformaciones de la globalización. Las sociedades abiertas y educadas en un entorno mediático no comprenden ni aceptan el silencio por respuesta. La política exterior, que tradicionalmente había quedado al margen del debate, no es ajena en la actualidad a las grandes transformaciones y se plantea ahora cómo comunicar en un entorno de creciente transparencia y uso intensivo de las redes sociales.

Por esta concatenación de hechos, una estrategia de política exterior tiene que incluir una mención específica a la comunicación estratégica, aquella que crea valor y respalda resultados. Consiste en la capacidad de generar (y sostener) la reputación (de un país o un organismo multilateral) en relación con su capacidad de influencia, de prestigiar una actividad o contar con credibilidad en un ámbito delimitado. Son tres ejes que funcionan en el largo plazo, con planes concretos y sustantivos. Adquiere el rasgo de estrategia cuando afecta a los recursos, los procesos y los valores. En relaciones internacionales, la diplomacia pública se ocupa de esta esfera.

La diplomacia pública se ha profesionalizado y ha emergido en la política internacional. Hay ejemplos interesantes: la dimensión comunicativa del Servicio Europeo de Acción Exterior, la sistematización de Corea del Sur, el impulso digital del Foreign Office británico, la política de grandes acontecimientos de Brasil o la internacionalización de los países del Golfo a través del fútbol. Se inicia una nueva etapa en el empleo expreso de la comunicación internacional para la contribución en la consecución de los objetivos de política exterior. La comunicación es, probablemente, el espacio indicado para delinear una estrategia de diplomacia en red. Es tarea de los periodistas, pero también de los académicos, de los blogueros, de los *think-tanks*, de los politólogos, de las empresas internacionalizadas, de los ciudadanos y también del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

Esta red de actores teje los intereses, mientras que el Ministerio ya no puede monopolizar la acción exterior, sino que coordina, lidera o garantiza su continuidad. Exteriores mantiene la legitimidad y la titularidad, pero numerosos actores públicos (ciudades, comunidades) y privados (empresas, iniciativas ciudadanas o *lobbies*) participan en el ámbito exterior y promueven la defensa de sus intereses. Es una realidad, propia del nuevo escenario de las relaciones internacionales. En este sentido, la diplomacia pública puede ser una palanca de cambio para la transformación de la acción exterior española. El objetivo final ha de ser la actualización de las cuatro funciones básicas: representar, negociar, proteger y

promover. La innovación tiene que venir de la transparencia, los nuevos medios de comunicación y el diseño de una diplomacia pública integral.

La transparencia de la política exterior

La transparencia es el fundamento de la renovación de los procesos políticos en las democracias contemporáneas. La demanda ciudadana de información objetiva y de acceso a la documentación para su escrutinio es irreversible. Se han multiplicado las iniciativas en favor de ésta como Access Info Europe y el Consorcio Internacional de Periodistas (ICIJ, en inglés). La primera es la organización que mejor representa la defensa de los estándares internacionales de transparencia en España, mientras que el Consorcio es una red de periodistas basados en más de 60 países que emplean estas herramientas (y otras) para publicar asuntos de relevancia internacional. El último ejemplo es la publicación de las finanzas de las elites chinas en paraísos fiscales. En otro orden, se han producido filtraciones masivas de distinta naturaleza. Wikileaks, el caso Snowden o las fotografías de Abu Ghraib demuestran que los modelos de protección de información están en entredicho. No se evalúa aquí la legalidad de las filtraciones, sino que se constata un hecho. Y, por último, los nuevos medios han encontrado en el análisis de los indicadores de políticas públicas y la desclasificación de documentos un filón para el nuevo periodismo de investigación basado en datos.

Hoy, la idea de transparencia en política exterior no es unívoca. Es frecuente citar el primero de los 14 puntos de Wilson que promulgaba una diplomacia pública prohibiendo la secreta: *“open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view”*. La actualización de dicho principio es el resultado de la publicación por parte de los gobiernos de las cifras presupuestarias desagregadas, la definición de los procesos de elección y renovación de cargos y mandatos (méritos, estabilidad política, responsabilidad, memorias de trabajo, rendición de cuentas), la capacidad de formular e implementar la política exterior (efectividad del mandato, enunciación y cumplimiento de un propósito, comunicación), así como el establecimiento de relaciones con la sociedad (interacción con los ciudadanos en la diplomacia en red), entre otras funciones y atribuciones. No es, por tanto, un pensamiento ingenuo o idealista sino que significa el acceso de la ciudadanía a gran parte de información hasta el momento opaca al gran público.

Estos rasgos afectan a los usos y los comportamientos de la acción exterior y reconfiguran la rendición de cuentas. Tom Fletcher, embajador del Reino Unido, habla de *naked diplomacy*.² Esta consiste en la elaboración de una diplomacia simplificada, centrada en la esencia de la actividad profesional. Por su parte, el diplomático “al desnudo” requiere un teléfono inteligente, pero también comprender

² <http://blogs.fco.gov.uk/tomfletcher/2012/10/02/the-naked-diplomat/>.

la autenticidad, el compromiso y el propósito de su misión en el exterior porque está siendo observado en cada instante. La transparencia, como la tecnología, se orienta a la consecución de los objetivos establecidos en su misión para lo que la publicación de un blog o una cuenta de Twitter pueden ser pertinentes. Philip Seib, profesor de Periodismo en la University of Southern California y ex director del Center on Public Diplomacy, habla de *real-time diplomacy* o diplomacia a tiempo real, la cual requiere del diplomático la adquisición de nuevas competencias adaptadas al entorno digital en el que ya se mueve, lo que conlleva una fuerte actividad comunicativa con el objeto de conjugar la demanda de información en tiempo real con la negociación diplomática.

En el ámbito de la seguridad, James Stavridis determina que es necesaria la creación de una *open source security*.³ El actual decano de la Fletcher School y antiguo Mando Supremo en Europa (SACEUR) de la OTAN (2009-2013) considera que los asuntos internacionales requieren de la combinación de los elementos del poder duro y el poder blando, así como la creación de partenariados públicos y privados. Ante la creciente complejidad de los conflictos, es necesario que la seguridad participe de la diplomacia en red. Stavridis afirma que el éxito de la seguridad en el siglo XXI pasa por la transparencia, la confianza y el beneficio mutuo. Por eso es necesario clarificar los medios y el objeto de las operaciones en el exterior.

La transparencia no está exenta de riesgos. El primero es evidente: es asimétrica. Los instrumentos de la NSA norteamericana son más sofisticados que los europeos. Por otra parte, al-Qaeda, por ejemplo, no comparte información de sus operaciones o logística. En el juego de la transparencia, las democracias ofrecen más elementos de control y equilibrio que sus competidores. El segundo riesgo que afronta la transparencia es la cuestión de la confianza. En relación con los ciudadanos, la transparencia es un instrumento para recuperar la confianza en las instituciones, a día de hoy quebrada según todos los estudios de opinión pública internacional. En la relación con terceros, el espionaje de la NSA ha traído consecuencias. Así, Angela Merkel ha propuesto la creación de una red de datos de titularidad europea para garantizar una mejor protección de la información personal (y por extensión de la confidencial). Mientras que en Brasil, la oficina de correos va a poner a disposición de todos los nacionales una cuenta de correos que cifra y encripta automáticamente todos los mensajes. En este sentido, Richard Haass, presidente del Council on Foreign Relations, cree que la transparencia mina la confianza: "*Secrecy provides a context for candor. It means that people can share their honest impressions, they can make recommendations even if the recommendations might be controversial if they ever saw the light of day*".⁴

³ <http://sites.tufts.edu/fletcherdean/foreign-policy-and-diplomacy-in-the-digital-age/>.

⁴ <http://www.thetakeaway.org/story/102715-could-we-be-entering-age-transparent-diplomacy/>.

El tercer elemento es la ausencia de control efectivo sobre las comunicaciones. Wikileaks ha dañado más a los informantes y a los colaboradores de la inteligencia estadounidense que a los propios intereses de EEUU en el exterior. Mediante la publicación del detalle de reuniones o encuentros, se han identificado activistas. En países no democráticos, esa denuncia es muy peligrosa, como bien es sabido. Asimismo, la Administración Obama ha endurecido los procedimientos para la difusión de documentos de acuerdo con la ley de transparencia, tal y como han denunciado en un editorial *The New York Times*⁵ y algunas organizaciones periodísticas internacionales.⁶

Finalmente, la transparencia inventa un nuevo trilema para la Ciencia Política: ¿cómo congeniar libertad y seguridad?, ¿cuánta transparencia es compatible con la confidencialidad de los asuntos de Estado? y ¿qué libertad de expresión necesitamos y promovemos?

El entorno digital como ámbito de influencia

Mi apuesta por la digitalización tiene una razón demográfica. Según datos del Population Reference Bureau (PRB) de 2011, el 45% de la población mundial tiene menos de 26 años. Este segmento de la población utiliza las redes y las plataformas digitales para informarse, comunicarse y relacionarse. Comprenden el entorno digital como un ámbito natural, una extensión de su persona y no como un artefacto impostado, parafraseando a McLuhan. El mapa de redes en la actualidad alcanza dimensiones universales:⁷ Twitter cuenta con 560 millones de usuarios; cada día se conectan a Facebook 1.000 millones de personas; la campana de Whatsapp suena en 450 millones de teléfonos; y la lista de aplicaciones sigue creciendo.

Cualquier política exterior que quiera ser influyente a medio plazo tiene que desarrollarse en el entorno digital y aprovechar las oportunidades para ganar influencia y visibilidad. A corto plazo, las redes sociales y la innovación tecnológica se han convertido en instrumentos transformacionales, sobre todo, de los actores no estatales. Su uso tiene consecuencias en el activismo político y social e impacta en la agenda ciudadana. Son de naturaleza escalable y capturan la esencia de las demandas ciudadanas, por lo que son influyentes en la diplomacia en red. Estas afirmaciones no pretenden caer en el determinismo tecnológico, sino que subrayan la capacidad de las redes sociales para catalizar nuevas ideas y comportamientos sociales.

⁵ http://www.nytimes.com/2014/01/08/opinion/what-happened-to-transparency.html?hpw&rref=opinion&_r=0.

⁶ <http://cpj.org/reports/2013/10/obama-and-the-press-us-leaks-surveillance-post-911.php>.

⁷ <http://www.iredes.es/mapa/>.

Ya conocemos quiénes son los miembros del club (otros diplomáticos, corresponsales, empresarios, líderes políticos y sociales). Ahora es momento de abrir las puertas del club y abrazar la red. En la práctica, significa identificar quiénes son esos otros líderes que no llevan corbata, que influyen en su entorno concreto, que lideran campañas en plataformas digitales, que arrastran seguidores y que promueven la circulación de las ideas. Para eso, existen instrumentos adecuados para la monitorización de las actividades y los mensajes. Se puede seguir una conversación, listar las personas relevantes y promover la escucha activa, aquella que distingue el ruido del mensaje. Todo esto no es asunto ajeno a la tarea diplomática sino al contrario: la compilación y la organización de información procedente de diferentes fuentes, el análisis de la misma y la discriminación del ruido, la promoción de los intereses nacionales, la gestión de crisis o la atención a ciudadanos desplazados, es parte de su tarea. Así, el problema no es de competencias, sino de actitudes: “*Some of the major powers still seem enamored of strategies that worked well during the Cold War*”,⁸ explica el profesor Seib en su último libro.

Por eso, es necesario que la estrategia de acción exterior promueva el desarrollo de competencias concretas, adaptadas al entorno digital. La apuesta por la creatividad pasa por innovar en formatos, narrativas y actitudes. Hay que aprender a influir en la diplomacia en red con un servicio exterior más ágil, conectado e innovador.⁹

En el ámbito legal, los actores antes enumerados carecen de poder normativo pero sí tienen capacidad de liderar campañas de *lobby*, imponer pautas de comportamiento, promover cambios legislativos o denunciar procedimientos. Las redes tienen un efecto multiplicador de los aciertos y los errores.

En la esfera política, la implicación de los líderes es fundamental para el éxito de la transformación digital. El liderazgo genera un efecto paraguas: cuando el primer ministro participa, el resto de actores de primer nivel siguen su estela. La hiperactividad de Carl Bildt, la personalidad de Alexander Stubb, la estrategia de Hassan Rouhani y el fenómeno del Papa Francisco son algunos de los ejemplos paradigmáticos. John Kerry trata ahora de recuperar su cuenta de Twitter tras un período de inactividad. La participación real es más efectiva que el mensaje mismo. Un post del blog de Bildt o un tuit de Francisco llega más lejos y a un público mucho más diverso que el uso de los canales convencionales de comunicación internacional.

Encuentro tres rasgos coincidentes en los casos mencionados. El primero es la respuesta rápida (¿instantánea?) ante la sucesión de acontecimientos. No hay que esperar a un consejo de ministros para exponer la posición de un país ante un

⁸ <http://www.politicaexterior.com/archives/13467>.

⁹ Véase: <http://www.esglobal.org/hackear-diplomacia>.

hecho relevante, si se tiene clara la estrategia. En segundo lugar, las redes provocan que el mensaje se destile. Cada letra tiene que aquilatarse porque el espacio es reducido y la competencia en el mercado de las ideas es enorme. Hilo esta idea con la tercera clave: la participación en la diplomacia en red no consiste en la emisión unidireccional de mensajes, sino en la detección de temas relevantes para la agenda digital, la identificación de influyentes, la recolección de información y la creación de confianza.

En otro orden, el entorno digital permite a los países desarrollar iniciativas innovadoras que afecta al desarrollo de su propia política exterior. Suecia ha lanzado la *Stockholm Initiative for Digital Diplomacy*,¹⁰ cuyo objetivo es el establecimiento de redes para el desarrollo de la diplomacia digital, el diálogo con otros actores y el contacto con los ciudadanos. EEUU ha acuñado la *technology-driven diplomacy*,¹¹ que sostiene que las tecnologías pueden promover el emprendimiento, el desarrollo de la libertad de expresión y la creación de mercados sin fronteras. En el ámbito hispanohablante, aún no hay alternativas sólidas.

En el ámbito concreto de la enseñanza del español, hay que intentar trasladar el éxito de las becas Erasmus al mundo digital. Al igual que el departamento de Estado de EEUU promueve cursos *online* que favorecen sus intereses,¹² la estrategia de acción exterior española tiene la oportunidad de transformar determinadas instituciones en promotores de contenidos digitales y generar un “efecto halo” que oriente el sesgo de las percepciones en la opinión pública internacional. España ya tiene una posición media-alta en la producción, el consumo y la exportación de industrias culturales, mientras que es mejorable en educación superior, innovación y diseño, todas estas últimas industrias creativas de alto valor añadido. Habría que valorar cómo se emprenden iniciativas que favorezcan esta transformación y generen valor y empleo. Asimismo, es una plataforma para posicionar el español como la segunda lengua de debate de los asuntos internacionales.

El entorno digital no elimina las habilidades y competencias que se han gestado en la política exterior convencional. Como bien resume la frase que dijo Edward P. Murrow, la confianza se gana de persona a persona: “*The really crucial link in the international communication chain is the last three feet, which is bridged by personal contact – one person talking to another*”. Estamos ante competencias incrementales, que extienden la buena gestión y subrayan la actividad principal de la diplomacia: representar, negociar, promover y proteger a los ciudadanos y los intereses españoles en el exterior. La diplomacia en red amplía las perspectivas y

¹⁰ <http://www.government.se/content/1/c6/23/22/08/fff0ecb1.pdf>.

¹¹ <http://takefiveblog.org/2014/02/19/a-message-to-the-public-diplomacy-community-from-richard-stengel-under-secretary-for-public-diplomacy-and-public-affairs/>.

¹² <http://eca.state.gov/programs-initiatives/mooc-camp>.

ofrece posibilidades en la gestión del conocimiento, los asuntos consulares, la promoción de la lengua y la cultura españolas, la captación de inversiones y oportunidades de internacionalización de las empresas o a la atención directa en emergencias y desastres naturales. En todos ellos, se puede conectar con las comunidades y partes interesadas, recibir y diseminar información que defienda los intereses, compartir enlaces o información relevante, conectar con audiencias interesadas en la política exterior española, entre otras posibilidades.

Antes de plantear qué redes sociales o iniciativas digitales, hay que comprender las particularidades del entorno y los objetivos de política exterior. Tuitear no es una estrategia. Cada momento requerirá una red social, una aplicación, una fotografía o un *mash-up*, la mezcla ordenada de información procedente de dos o más innovaciones. Quizá, los cursos en línea masivos (MOOC, en sus siglas en inglés) para aprender lengua y cultura españolas sean eficientes vehículos de promoción de los intereses, mientras que la red Instagram parece diseñada para el turismo cultural y gastronómico. El siguiente nivel de sofisticación llegará de la mano de los *big data* y su uso en beneficio de los intereses nacionales.

En la actividad cotidiana, la estrategia digital es por definición autónoma. El Ministerio puede establecer unas pautas o una guía general de comportamiento, pero no puede marcar la agenda de cada representación en el exterior. Esa idea restaría frescura y dinamismo al entorno digital, si bien algunos países como Canadá apuestan por la rigidez.¹³ España ya parte de una debilidad. La misión exterior está compuesta por diferentes funcionarios y representantes de la administración (estatal y autonómica) en el exterior cuya coordinación depende de la buena voluntad y la capacidad del jefe de misión. Tiene que convertirse en una oportunidad. Cada ámbito de trabajo, desde la Economía a la Inteligencia o la Cultura, tiene que localizar quiénes son estos actores de la diplomacia digital que influyen en su entorno concreto. Por eso, no debería promocionarse la emisión de un mensaje único y estandarizado, sino la caracterización de acuerdo con los intereses particulares de cada situación.

Antes de finalizar este epígrafe conviene mencionar los tres riesgos más relevantes para una estrategia digital. El primero es no estar: los países que retrasen su incorporación a la acción exterior digital más tarde podrán defender sus intereses en ese ámbito de influencia. La creación de un tejido en la *web* social tiene que ser prioritaria. Hay que identificar los públicos, las voces, los contenidos y los déficit, establecer la colaboración con los actores de la diplomacia en red, interactuar con los ciudadanos, dotar de recursos técnicos y humanos a la comunicación estratégica y fomentar la coordinación interna.

¹³ http://www.embassynews.ca/opinion/2014/02/10/john-bairds-contradictory-digital-diplomacy/45115?page_requested=2.

El segundo tropiezo de una estrategia digital viene de la falta de capacidad de escucha. En las redes sociales se debaten asuntos, se organizan campañas y se descubren tendencias. Hay que estar atentos y convertir el ruido en inteligencia. El tercer punto conecta directamente con éste. La estrategia digital tiene que ser medible, evaluable de acuerdo con las prioridades de la política exterior. Tener un millón de seguidores no es un criterio de éxito, sino la capacidad que se tiene de influir en sus ideas, actos o comportamientos.

Hacia una diplomacia pública integral

No existe una vieja o nueva política exterior, sino la aplicación de nuevos principios para la buena o la mala gestión de una política exterior. Consiste, básicamente, en el establecimiento de una misión y unos objetivos concretos, que afecten a la asignación de recursos, influyan en las operaciones y procesos internos y externos y transformen los valores. Es ahí donde la transparencia y los nuevos medios digitales se constituyen como herramientas principales y fuentes de innovación. Sin duda, la diplomacia pública es el ámbito donde se pueden apalancar estas transformaciones.

Y es que la diplomacia pública no es un subproducto de las relaciones internacionales, sino una fuente principal de competitividad en el siglo XXI. Tres elementos son preceptivos: la capacidad de formular un propósito, la comunicación de los objetivos y la motivación del equipo humano, dotado de recursos. Se trata de un espacio que puede aunar voluntades por encima de sus atribuciones administrativas. La diplomacia pública no es una campaña de relaciones públicas, sino una acción de gobierno que requiere consenso, pensamiento a largo plazo y constancia. Los giros y reposicionamientos confunden a los públicos y muestran el poco compromiso (o reflexión) de una decisión estratégica. El éxito dependerá de la capacidad de liderazgo, cuyo cimiento no es el tamaño, sino la habilidad para ser un referente en un área de actividad concreta, interactuar con otros actores de diplomacia red y generar empatía.

En el ámbito estratégico, la diplomacia pública tiene que ayudar a pensar cuáles son los activos de la política exterior española y cómo jerarquizar los objetivos, cómo priorizar y distribuir los recursos, cómo aprovechar la oportunidad la diplomacia en red y cómo compilar el conocimiento para generar inteligencia (económica o de seguridad), entre otras acciones. Nuestros competidores, en el mercado de las ideas pero también en el de los contratos internacionales, ya están empleando estas herramientas. Del mismo modo, es pensamiento estratégico la elaboración de unas métricas ajustadas a los objetivos de política exterior española. No hay acuerdo en la academia ni en la profesión acerca de la mensurabilidad de la influencia, pero sí es posible la identificación de los objetivos y las acciones concretas de política exterior en las cuales la diplomacia pública puede crear valor tangible.

En el círculo interpersonal, la diplomacia pública tiene que contribuir a la recuperación de la confianza. La transparencia en la relación con los ciudadanos nacionales y extranjeros tiene que ver con la rendición de cuentas, la transformación de los procesos internos. También con la mejora de los servicios paralelo al incremento de los recursos. Se trata tanto de hacer más con menos (usando la potencialidad de la tecnología) como de hacerlo de otra manera (innovación). En el medio plazo, parece necesario pensar qué función desempeñan las Casas (América, África, Árabe, Asia, Mediterráneo y Centro Sefarad-Israel) y las fundaciones promovidas por el MAEC, los programas de intercambio o la promoción de la lengua y la cultura (Instituto Cervantes, Fundación Carolina y Acción Cultural Española). Este ámbito requiere el diseño de un mapa de nuevos influyentes en la política exterior: revistas académicas y periodísticas, la relación con corresponsales, el impulso de los estudios y los trabajos que analicen la política exterior española en los *think-tanks* de referencia¹⁴, así como otras acciones que internacionalicen los lazos de la sociedad civil española. La idea de liderazgo en red consiste en compartir, en crear conexiones sólidas con iguales. Por eso, es fundamental la promoción del español como lengua para el debate de las relaciones internacionales de la mano de los países latinoamericanos.

Finalmente, la dimensión personal es sustantiva. Son las personas quienes promueven y ejecutan el cambio y la innovación. Por eso, es contingente reducir el diferencial entre competencias y atribuciones. Algunas medidas concretas en este sentido son la formación, la redefinición de puestos y la alfabetización digital. Todas estas son competencias incrementales, que contribuyen a que el diplomático (como el técnico comercial, el consejero de prensa o el agregado de defensa) esté mejor preparado para la diplomacia en red. La innovación tiene que dotarse de recursos técnicos, orientados a la digitalización, la conectividad y la interlocución con los públicos.

La profesionalización de la diplomacia pública tiene que estar en el corazón de la estrategia exterior, porque, al fin, se trata de actualizar las viejas bases de la diplomacia (representar, negociar, proteger y promover) con nuevos instrumentos.

Conclusiones

La estrategia de política exterior se enfrenta a una gran transformación, dada la constelación de cambios en las relaciones internacionales y la emergencia de la diplomacia en red. Un plan exterior, que debe fijar las prioridades, establecer los niveles de actuación y dotar de recursos, tendría que incluir los nuevos instrumentos disponibles para la consecución de los objetivos de la acción exterior. Entre ellos, la diplomacia pública aparece como una oportunidad para la innovación, la interacción con el ciudadano y la prestación de servicios.

¹⁴ <http://gotothinktank.com/>

Dos lecciones se extraen. La primera es la necesidad de profesionalizar la comunicación estratégica de modo que la reputación, la influencia y la credibilidad estén en la toma de decisiones. La diplomacia pública no puede confundirse con una campaña de marketing, sino que debe gestionarse y medirse como una política de Estado.

La segunda idea fuerza es la necesidad de orientar los esfuerzos hacia el ámbito digital. La inmediatez, la visibilidad y la transparencia, como también la relación directa con el ciudadano, así lo reclaman. Asimismo, es un espacio fundamental para consolidar la influencia, la innovación y el reposicionamiento de la imagen exterior de España en las industrias creativas.

En suma, la diplomacia pública será pieza clave en la renovación estratégica de la política exterior española.