

El largo camino hacia la diplomacia digitalizada: breve historia del uso de internet en la diplomacia pública de Estados Unidos

*The Long Road to Digitalized Diplomacy:
A Short History of the Internet in U. S.
Public Diplomacy*

Nicholas J. Cull
University of Southern California
cull@usc.edu



Resumen:

Este artículo relata el tortuoso camino que llevó a las agencias de la diplomacia pública estadounidense a usar los medios de comunicación digitales y sociales. Aquí se plantea que, pese a los avances, el Departamento de Estado aún no utiliza las plataformas digitales al máximo de sus capacidades como un mecanismo para forjar y mantener relaciones.



Abstract:

This article considers the tortuous path by which the agencies of US public diplomacy came to use digital and social media. It argues that despite progress, the Department of State has yet to use digital platforms to their full potential as a mechanism for building and maintaining relationships.



Palabras clave:

Historia de la diplomacia pública, ejemplo negativo, historia institucional, Departamento de Estado.



Key Words:

Public diplomacy history, negative example, institutional history, State Department.

El largo camino hacia la diplomacia digitalizada: breve historia del uso de internet en la diplomacia pública de Estados Unidos*

Nicholas J. Cull

Los Estados Unidos de América suelen presentarse, con razón, como el país de la innovación. La revolución digital de años recientes ha reforzado esta imagen: internet mismo surgió de proyectos financiados por el gobierno federal estadounidense, como el Darpanet del Pentágono; la mayoría de los gigantes mundiales del *hardware* y *software* nacieron en Estados Unidos y el país es sede de las principales plataformas de medios de comunicación social y contenido generado por usuarios, las cuales en los últimos años han llegado a ocupar un lugar de importancia en el medio. Sin embargo, la historia del encuentro del gobierno estadounidense con la diplomacia digitalizada nos revela un aspecto diferente: los experimentos y las innovaciones de los primeros años fueron reemplazados por una cultura de suspicacias y por avances penosamente lentos. Como se verá, esto se debió en parte a una transición estructural interna, ya que Estados Unidos desarticuló su agencia de comunicación de la Guerra Fría innovadora por naturaleza: la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA), y confió sus actividades digitales al mucho más conservador Departamento de Estado. Algunos errores son empero

* Este artículo es una adaptación de Nicholas J. Cull, "The Long Road to Public Diplomacy 2.0: The Internet in US Public Diplomacy", en *International Studies Review*, vol. 15, núm. 1, marzo de 2013, pp. 123-139. En este artículo, al igual que en la publicación mencionada, extiendo mi agradecimiento a los veteranos de la diplomacia pública de Estados Unidos que me ayudaron a escribirlo. Traducción al español de Rossana Reyes.

más generales y sirven de ejemplo negativo para otros actores internacionales que intentan usar las herramientas digitales como un elemento funcional de su interacción con públicos extranjeros.

En un principio, los líderes de Estados Unidos entendieron el valor de la tecnología para la proyección de su imagen nacional en el exterior. Los primeros diplomáticos públicos de la joven república —Benjamin Franklin y Thomas Jefferson— también fueron científicos consumados. En el siglo XIX, Estados Unidos exhibió su tecnología y su *know-how* en las exposiciones universales, y en el siglo XX usó de inmediato las innovaciones como la radio y la televisión para enviar mensajes al exterior. El primer uso de las computadoras en la diplomacia pública de Estados Unidos fue sólo para exhibirlas como símbolo de modernidad. Las primeras máquinas IBM se presentaron en las ferias mundiales de la segunda mitad de la década de 1950 y estaban programadas para responder “preguntas frecuentes” sobre Estados Unidos.¹ El uso a gran escala de las computadoras requería un salto tecnológico, en el que la clave era la conexión remota. En la década de 1970, la oficina de París de la USIA experimentó con una terminal de computadora enlazada con un banco de datos en Washington, D. C. El experimento no logró ofrecer nada que tuviera valor operativo, pero fue una muestra de lo que se podía lograr en el futuro.²

Durante la administración del presidente Ronald Reagan, la USIA tuvo el presupuesto y un liderazgo fuerte para emprender un enorme programa de inversión tecnológica. Puso en operación un canal de televisión satelital llamado WorldNet e instaló en su sede un sistema computacional Wang para procesar textos. A fines de la década de 1980, la Agencia contaba con varias bases de datos a las que se podía acceder desde otras regiones mediante la llamada US-Infonet, aunque fue hasta los primeros años del gobierno del presidente William Clinton que se concretaron los planes para compartir información digital de manera directa con el público.

¹ Véase un repaso de la diplomacia de Estados Unidos en las exposiciones en Robert H. Haddow, *Pavilions of Plenty: Exhibiting American Culture Abroad in the 1950s*, Washington, D. C., Smithsonian Institution, 1997.

² Allen C. Hansen, *USIA: Public Diplomacy in the Computer Age*, Nueva York, Praeger, 1989.

A principios de la presidencia de Clinton, el subdirector de la USIA, Penn Kemble, propuso una red única de diplomacia pública en internet, que inicialmente conectara a los empleados de la Agencia en el país y en el extranjero para formar una comunidad en red, y luego incluyera a sus interlocutores foráneos.³ El primer paso hacia esta propuesta que nunca se realizó fue centralizar la creación de contenido de la Agencia solamente en una oficina de información (“Information Bureau” o “I Bureau”, para abreviar). A la Casa Blanca le encantó la iniciativa, pero sólo porque representaba un ahorro. Los primeros pasos serios para enlazarse directamente con un público global se dieron en enero de 1994, cuando la sección radiofónica de la Agencia, la Voz de América, introdujo un servicio de texto en internet que utilizaba el protocolo Gopher. Para el verano de 1994 estaban disponibles *online* archivos de audio en 15 de los idiomas en que transmitía la Voz de América; en poco tiempo, en más de cincuenta países se generaron 50 000 descargas semanales, incluyendo su uso en China. En 1996, la Voz de América transmitía en tiempo real sus servicios de audio. Sin embargo, el ávido apetito de innovación de los radiodifusores encontró sus límites. En 1997, Kevin Klose, entonces director del International Broadcasting Board (IBB) de Estados Unidos, bloqueó una propuesta para transmitir video *online*, cuyo costo era de apenas 250 000 dólares anuales, con el argumento de que internet no era un medio “adecuado” de difusión y que Estados Unidos necesitaba seguir invirtiendo en la radio de onda corta.

En 1994 la USIA puso en funcionamiento un servicio Gopher que incluía recursos para profesores de inglés. Los primeros materiales basados en la red informática mundial (*world wide web*) aparecieron el 12 de abril de 1995, con la inauguración del sitio web de la Agencia.⁴ Éste recibió buenas críticas: en 1996, una encuesta independiente de sitios web colocó a la USIA en segundo lugar por ofrecer una “experiencia total” en la categoría de “gobierno, política y derecho” (el ganador no fue un sitio del gobierno estadounidense, sino el perteneciente al canal de cable Court TV). Los primeros contenidos digitales de la Agencia incluían cinco periódicos

³ Penn Kemble, *USIA Discussion Paper: American Foreign Policy in an Information Age*, Washington D. C., USIA, octubre de 1993.

⁴ James McGregor, “USIA on the Internet”, en *USIA World*, vol. 14, núm. 2, abril de 1995, pp. 3-23.

digitales (*e-journals*) en varios idiomas: *Economic Perspectives*, *Global Issues*, *Issues in Democracy*, *U. S. Foreign Policy Agenda* y *U. S. Society and Values*. La diplomacia pública digital 1.0 había llegado.

Desde un principio, los funcionarios de la USIA entendieron el potencial único de internet para mantener comunidades virtuales y trabajaron en el uso de enlaces digitales para el soporte de los vínculos ya establecidos mediante la interacción personal. En 1995, la Agencia comenzó a brindar capacitación en el uso del correo electrónico e internet a los participantes del intercambio de docentes rusos durante su estancia en Estados Unidos, y a proporcionarles, al regresar a su país, equipos de cómputo para sus instituciones de origen. El programa no fue perfecto. Muchos profesores rusos consideraban que las computadoras eran demasiado valiosas para usarlas, pero funcionó lo bastante bien como para justificar al siguiente año el lanzamiento de un proyecto integral de capacitación y acceso a internet en lo que fue la Unión Soviética. Además, la Agencia logró establecer puntos de acceso a internet en 14 ciudades rusas. Entre otros proyectos similares se encontraba Technology for Peace, creado para la dividida isla de Chipre, donde la comunicación por internet entre chipriotas griegos y turcos era imposible debido a la falta de líneas telefónicas directas entre los dos sectores de la isla. La Agencia instaló ex profeso un servidor de correo electrónico en la Universidad de Maryland para que los chipriotas que se conocían por medio del programa de grupos bicomunales entre pares pudieran mantenerse en contacto. Las redes sobrevivieron y prosperaron. La USIA también desarrolló un nuevo sistema basado en internet para conectar las misiones con la sede central, llamada Public Diplomacy Network (PDN). Por su énfasis en el ancho de banda, este sistema resultó un mecanismo valioso para que los profesionales de la Agencia compartieran en tiempo real material digitalizado.

Hacia finales de la década de 1990, analistas de defensa estadounidenses comenzaron a alertar sobre la vulnerabilidad de su país ante un ciberataque. En agosto de 1997, el gobierno chino comenzó a bloquear el acceso a la Voz de América y a otras páginas web occidentales de noticias. Para noviembre de 1997, la Voz de América ya no registraba conexión alguna desde China. Su institución matriz, el IBB, empezó a buscar medidas como respuesta a esta situación. En 1998, el Departamento de Defensa respondió creando la llamada Joint Task Force-Computer Network De-

fense (JTF-CND). Durante la guerra de Kosovo se libraron batallas *online* cuando grupos organizados de *hackers* serbios bombardearon Occidente con lo que llegó a conocerse como *yugospam*. La USIA, por su parte, respondió de la mejor forma que pudo, asignando a seis funcionarios para que supervisaran las salas de chat e incluyeran declaraciones con información corregida en los casos pertinentes. Mayor valor práctico tuvo la iniciativa de la Agencia de recurrir a la ayuda del sector privado para establecer una cadena de puntos de acceso a internet en todo Kosovo y en los campos de refugiados kosovares a fin de ayudar a que se reunieran las familias de refugiados y a que se conectaran con el exterior. También usó la red para dar a conocer en varios idiomas, incluido el ruso, las atrocidades de los serbios. En general, la crisis de Kosovo mostró el valor de la diplomacia digital y la contribución de la USIA a la política exterior estadounidense, pero la suerte de la Agencia estaba echada. El 1 de octubre de 1999, las funciones no radiales de la USIA fueron incorporadas al Departamento de Estado, en tanto que sus divisiones encargadas de la transmisión internacional de radio y televisión se volvieron independientes bajo el Broadcasting Board of Governors.⁵

La diplomacia pública *online* o “cara a cara” tardó en prosperar en el Departamento de Estado. Éste tenía sus propias tradiciones, jerarquías y prioridades. Demostraba poco interés en la innovación digital, sólo como una alternativa rápida para promover posturas o información, en vez de adoptarla como un mecanismo para escuchar o interactuar. El Departamento parecía estar definitivamente en contra de tomar riesgo alguno y aterrado de atraer la atención negativa de Capitol Hill. Para los exempleados de la USIA que intentaron impulsar una estrategia digital esto fue una experiencia sumamente frustrante. Un experto en nuevas tecnologías de la Agencia cuenta que era como “correr sobre una sierra circular”.⁶ Un punto de fricción fue la necesidad de consolidar la PDN de la USIA con el más limitado sistema OpenNet Plus (ONP) del Departamento de Estado. La PDN y la ONP funcionaron de manera paralela hasta 2004,

⁵ N. J. Cull, *The Decline and Fall of the United States Information Agency: U. S. Public Diplomacy, 1989-2001*, Nueva York, Palgrave, 2012.

⁶ *Ibid.*, p. 163.

pero los profesionales de la diplomacia pública se opusieron a bajarse de nivel y argumentaron con vehemencia que su trabajo exigía la capacidad de enviar archivos de gran tamaño que incluían videos, sin tener que esperar para pasar por una revisión de seguridad. Al final, el Departamento de Estado reconoció que su sistema tendría que adaptarse a las necesidades de la diplomacia pública.

Los ataques terroristas del 9 de septiembre de 2001 fueron una cruel llamada de atención para la diplomacia pública estadounidense. El entonces recién nombrado secretario de Estado, Colin Powell, se apresuró para que todo el Departamento de Estado entrara en el siglo XXI a la brevedad posible. Estableció la Oficina de Diplomacia Electrónica (Office of eDiplomacy), cuyo equipo estaba conformado por una combinación de especialistas técnicos y personal del Servicio Exterior para digitalizar el trabajo al interior del Departamento. A todos los diplomáticos estadounidenses se les asignaron equipos BlackBerry y todas las embajadas crearon sitios web; cuando se usaba internet externamente, la filosofía operativa era “difundir rápidamente” (*pushing out*) material que complementara las conferencias de prensa. En el verano de 2003, la U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy publicó un informe sobre diplomacia electrónica y las técnicas *online* de la diplomacia pública, entre ellas los “consulados virtuales”, que era un sistema de páginas web diseñadas con el fin de “usar el poder de internet para comunicarse con públicos locales y estadounidenses mediante un producto de marca local”. El primer consulado virtual se creó en Ekaterimburgo, Rusia. La Comisión ofreció apoyo y contribuyó con reglas básicas de utilidad para que se expandieran.⁷ La muy criticada campaña “Shared Values” (valores compartidos), emprendida por la subsecretaria Charlotte Beers para reconstruir la relación estadounidense con el mundo árabe, incluía un sitio web interactivo (www.opendialogue.org) operado en conjunto con el Council for American Muslim Understanding. En él se invitaba a los musulmanes

⁷ U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, *The New Diplomacy: Utilizing Innovative Communication Concepts that Recognize Resource Constraints*, Washington D. C., U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, julio de 2003; Carle Weiser, “\$1 Billion International Image Campaign Isn’t Enough to Buy U. S. Love”, *USA Today*, 14 de septiembre de 2003.

de todo el mundo a compartir sus experiencias sobre Estados Unidos y su gente. Aunque pronto hubo más de mil historias publicadas, fue algo irrelevante frente al enorme desafío de la opinión pública en el mundo islámico acerca de Estados Unidos. Fue un episodio secundario de una obra menor. El presupuesto se destinó a otra cosa.

A diferencia del Departamento de Estado, en los años de gobierno de George W. Bush el Pentágono tenía los recursos adicionales y la voluntad de experimentar, de modo que puso en marcha varios proyectos para interactuar con el público extranjero. Uno de sus proyectos digitales fue la Oficina de Interacción Global (Office of Global Engagement), cuyos planes eran enfrentar a Al Qaeda en el ciberespacio y trabajar para promover la conectividad de internet en el mundo, distribuyendo computadoras portátiles que funcionaban con energía solar. El proyecto no prosperó por el ataque de algunos rivales dentro del Pentágono, pero el proceso de la interacción *online* continuó con el Joint PSYOP Support Element (Elemento de Apoyo a las Operaciones Psicológicas Conjuntas, JPSY), incorporado al Mando de Operaciones Especiales de Estados Unidos en Tampa.⁸

Mientras otros gobiernos como los de Israel y Reino Unido adoptaron herramientas digitales, la primera generación de diplomáticos *online* del Departamento de Estado se mostró inicialmente renuente a entablar conversaciones que ellos no controlaran. El carácter esporádico del liderazgo en la época de Bush sólo empeoró la situación. En 2004, la subsecretaria Margaret Tutwiler introdujo algunos proyectos especiales para conectar aulas universitarias de Estados Unidos con otras aulas en el extranjero, pero no duró mucho tiempo en el cargo. En 2005, las designaciones de Condoleezza Rice como secretaria de Estado y de Karen Hughes, su enérgica subsecretaria para la Diplomacia Pública y Asuntos Públicos, dieron estabilidad al Departamento de Estado. Amiga y asesora cercana del presidente Bush, Hughes llevó su influencia política a la diplomacia pública. Volvió a situar al Departamento de Estado como líder en el área en los esfuerzos y disminuyó la influencia del Pentágono. Las ideas aprendidas a lo largo de la campaña predominaron en su posición ante

⁸ Sheldon Rampton y John Stauber, *Weapons of Mass Deception: The Uses of Propaganda in Bush's War on Iraq*, Londres, Robinson, 2003.

los medios digitales. En el fondo, Hughes era una propagandista de la Casa Blanca de Bush y alentaba a los funcionarios del Departamento de Estado a tener una mayor presencia en internet y les proporcionaba temas de discusión aprobados previamente que ellos podían tratar libremente, sin mayor necesidad de autorización.

Al igual que durante el periodo de Powell, los avances más importantes en el uso de medios de comunicación electrónicos de la era Rice-Hughes se dieron al interior del Departamento de Estado, como el uso de plataformas de segunda generación entre los *firewalls* del Departamento. La Oficina de Diplomacia Electrónica puso en marcha una Diplopedia: un recurso *wiki* generado por los usuarios con información sobre países y temas en el que pronto se registraron 10 000 entradas. En 2007 fue publicado DipNotes, un blog del Departamento de Estado, y la Oficina de Diplomacia Electrónica también creó Communities@State, un conjunto de grupos *online* para vincular a diplomáticos interesados en temas específicos.⁹ En el Bureau of International Information Programs (IIP) del Departamento de Estado había también una pequeña unidad favorable a innovar más allá de los *firewalls* de la institución. Los funcionarios del área de diplomacia pública que habían manejado la PDN hasta 2004 fueron reorganizados en una unidad llamada Public Diplomacy Information Technology (PDIT). Contaban con un grupo propio de presupuesto de planeación y tecnología aplicada, el Planning Budget and Applied Technology (PBAT), con el “ancho de banda” suficiente para desarrollar algunas pequeñas iniciativas de diplomacia digital que se publicaron *online* durante 2008.

El sucesor de Hughes en la subsecretaría, James K. Glassman, tenía un interés más preciso en el potencial del trabajo digital. Como periodista, Glassman entendía el reto que el país tenía frente a sí por estar en el centro de una guerra de ideas. Al advertir la aplicación del término *web 2.0* en una serie de sectores —biblioteca 2.0, gobierno 2.0 e incluso porno 2.0— proclamó la época de la *diplomacia pública 2.0*. Con la acuñación de este término, se reconocían las iniciativas existentes y se hacía un llamado a otras nuevas. El fondo del asunto, como bien lo sa-

⁹ Richard Boly, Presentation to Gov 2.0 Conference, Los Ángeles, abril de 2010.

bía Glassman, era que el Departamento de Estado no podía ya esperar tener el control sobre su mensaje, sino que solamente podía aspirar a ofrecer el mensaje al mundo y mostrarse abierto a las discusiones posteriores. Glassman estuvo en el cargo únicamente durante la segunda mitad de 2008, pero en esos pocos meses hubo innovaciones; la IIP y el Bureau of Educational and Cultural Affairs (ECA) tenían la disposición y la capacidad para hacerlo. El taller de la PDIT trabajó en el mundo virtual de Second Life organizando un encuentro de periodistas musulmanes y un festival de *jazz*. La PDIT también puso en marcha una red social para los participantes del ECA, y una competencia de video para promover intercambios. La idea de una competencia en YouTube también surgió en la IIP, que en 2008 organizó el “Democracy Video Challenge” para grabar un video de tres minutos sobre la democracia; con esta iniciativa se esperaba que las entradas circularan viralmente entre las comunidades de sus creadores.

Durante el periodo de Glassman también resurgió el trabajo de interacción digital directa. Un grupo pequeño de funcionarios del área de la diplomacia pública fue comisionado para buscar en internet foros de discusión sobre asuntos de la política exterior estadounidense y de la guerra contra el terrorismo que se contraponían a la línea oficial de Estados Unidos. De acuerdo con la clara división de funciones dentro de la comunicación estratégica estadounidense, que asignaba al Departamento de Estado la comunicación abierta, se requería que los miembros de la unidad declararan su condición oficial de integrantes del gobierno de Estados Unidos. La innovación final de Glassman fue crear un programa para compartir mejores prácticas de trabajo en los medios de comunicación social con organizaciones no gubernamentales cuya labor se ajustara a los objetivos generales de la diplomacia pública de Estados Unidos: Alliance of Youth Movements. En el otoño de 2008 tuvo lugar una conferencia en la que participó Oscar Morales, el fundador del grupo de Facebook “Un millón de voces contra las FARC”.

No todo el trabajo de la de segunda fase de digitalización fue recibido como un logro. La prensa hizo mofa de la subsecretaria adjunta para la Diplomacia Pública en Europa, Coleen Graffey, por abrir una cuenta personal en Twitter que dejaba ver a la persona detrás del puesto. Mientras Medio Oriente se debatía en la crisis, sus tuits personales narraban lo difi-

cil que era encontrar un traje de baño en Islandia para ir a un spa.¹⁰ Casi al mismo tiempo, el PBAT luchaba por publicar en Twitter el primer contenido formal del Departamento de Estado y se enfrentaba a todo tipo de objeciones sobre la incapacidad de decir algo significativo en 140 caracteres. El papel de los nuevos medios de comunicación en la campaña electoral de Barack Obama en 2008 acabó zanjando la discusión a su favor. Gracias a una disputa de último minuto, el contenido oficial de la cuenta de Twitter del Departamento de Estado estuvo a tiempo para transmitirse en vivo la noche de las elecciones.

La victoria de Obama generó un gran revuelo en los medios de comunicación social en todo el mundo, pero en el Departamento de Estado la diplomacia pública se estancó. Para el cargo de Glassman la administración Obama designó a Judith McHale, una ejecutiva de televisión. La audiencia para la confirmación de su nombramiento tardó mucho en llegar, y entre tanto la interacción digital de Estados Unidos perdió su impulso. En junio de 2009, el sector de tecnología aplicada de la PBAT se convirtió en un nuevo grupo de tecnología especializado, cuyo título informal era Office of Innovative Engagement (OIE). Esta oficina contaba con un director muy capaz, el veterano de la USIA William May, y un presupuesto suficiente para armar proyectos y echarlos a andar. La secretaria de Estado de Obama, Hillary Clinton, era una entusiasta de los nuevos medios: una de sus innovaciones digitales fue el lanzamiento de Virtual Presence Posts (misiones de presencia virtual) —una versión corregida y aumentada de la idea de consulado virtual presentada cinco años atrás—, que establecieron sitios web para presentar materiales estadounidenses en idiomas regionales específicos, como el maya, en lugares donde no hubiera una oficina físicamente establecida. Clinton también anunció la creación de las Virtual Student Internships (estancias virtuales para estudiantes) que empleaban a estudiantes de universidades estadounidenses como auxiliares *online* para proyectos con nuevos medios de comunicación. Hubo proyectos digitales para ayudar a algunas dependencias en particular, como la digitalización del Museo Nacional de Iraq, y fueron

¹⁰ Al Kamen, "In the Loop: Live from Iceland, or Possibly Greenland, It's the DipNote Tweet Show!", *The Washington Post*, 10 de diciembre de 2008, p. A23.

numerosas las iniciativas para difundir materiales de Estados Unidos en las nuevas plataformas. La OIE trabajó para que los principales discursos del presidente en El Cairo y Ghana estuvieran disponibles en dispositivos portátiles en África y Medio Oriente.¹¹ El discurso de El Cairo se envió por mensaje de texto (SMS); el discurso de Ghana se basó en una campaña interactiva organizada por el Departamento de Estado, que invitó a África Occidental a participar a través de los medios de comunicación tradicionales, reunió las contribuciones mediante mensajes de texto y luego hizo llegar el material a la Casa Blanca para encauzar los temas que el presidente habría de abordar. Fue un pequeño avance en el empleo de la nueva tecnología como una forma de escuchar, pero el Departamento en general seguía sin tomar en serio las posibilidades de relacionarse que brindan los medios de comunicación social.

Las iniciativas digitales más exitosas permanecieron al interior del *firewall* del Departamento de Estado, mientras las Communities@State crecían y el Departamento puso en marcha Statebook, un equivalente a Facebook. Asimismo, la secretaria de Estado autorizó la creación de The Sounding Board (la caja de resonancia): un espacio digital para discutir las sugerencias que allí se publicaran sobre la vida en el Departamento. Por lo general, los temas eran de interés meramente interno, pero la plataforma generó confianza en las plataformas de contenido generado por los usuarios de la segunda fase de digitalización y así mostró a los opositores al cambio lo que podía hacerse con los nuevos medios.¹²

El gobierno de Obama puso un énfasis retórico en la importancia de la red. La secretaria de Estado Clinton habló sobre la expansión de los derechos digitales en el mundo, con lo que se refería a ayudar a los ciudadanos de Irán, China y otros lugares a esquivar la censura. Algunas delegaciones hicieron un amplio uso de los medios digitales, entre las que destaca la embajada de Estados Unidos en Indonesia, que añadió más de doscientos mil amigos en Facebook y estableció una misión digital

¹¹ Jeff Zelney, "Multiple Channels Open for Obama's Cairo Speech", en The Lede. Blogging News with Robert Mackey, 3 de junio de 2009, en <http://thelede.blogs.nytimes.com/2009/06/03/multiple-channels-for-obamas-cairo-speech/> (fecha de consulta: 12 de febrero de 2018).

¹² R. Boly, *op. cit.*

en un centro comercial. Esta embajada registró una amplia evidencia de un verdadero diálogo en sus medios de comunicación digitales y no sólo números felices: a veces las entradas (*posts*) recibían cientos de comentarios a los diez minutos de haber sido publicadas. También hubo una combinación innovadora de medios digitales en proyectos convencionales de intercambio, como el Kansas2Cairo, un programa Virtual Exchange que puso en contacto a estudiantes de arquitectura de El Cairo y Los Ángeles. Los estudiantes trabajaron juntos en Second Life durante tres meses antes de conocerse en persona y pasar una semana en contacto directo.¹³

Como nunca antes, los altos funcionarios del Departamento de Estado se mostraron receptivos a los nuevos medios. En 2009, Anne-Marie Slaughter se unió a la jerarquía del Departamento como subsecretaria de Estado para Planificación de Políticas. El trabajo de Slaughter sobre el poder de la red destacó el valor de la era digital para Estados Unidos.¹⁴ La secretaria de Estado conservó los servicios de Jared Cohen, asesor de tecnología de Condoleezza Rice, y contrató además a sus propios asesores: Alec Ross y Katie Jacobs Stanton. Ross evitaba hablar de la diplomacia pública 2.0 y prefería hablar del “arte de gobernar en el siglo XXI” (*twenty-first century statecraft*). Puede haber sido simplemente la búsqueda de una marca fácil de recordar, pero el término carecía del énfasis en el trabajo de relaciones implícito en la frase de Glassman, lo que se reflejó en parte de los resultados. Ross, Cohen y Stanton publicaban en Twitter (@AlecJRoss, @JaredCohen y @KateAtState). A pesar de que los tres gozaban de gran credibilidad en la comunidad *online* de Estados Unidos, sus tuits tendían a transmitir al mundo los puntos de vista de otras personas en su círculo tecnológico estadounidense y a repetir las posiciones y las actividades de la secretaria. Fue poco lo que hicieron para —a su vez— dar a conocer las opiniones del mundo a la comunidad tecnológica de Estados Unidos. Para cualquiera que repasara la lista de personas que los tres seguían, resultaba evidente que poquísimos de los incluidos eran “extranjeros”. Este descuido fue más grave aún en las regiones donde mi-

¹³ Sobre Kansas2Cairo véase http://www.youtube.com/watch?v=AI29TN8Dx10&feature_relmfi (fecha de consulta: 12 de febrero de 2018).

¹⁴ Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Networked Century”, en *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 1, enero-febrero de 2009, pp. 94-113.

siones y embajadores creaban cuentas de Twitter, pues era frecuente advertir que estas cuentas no seguían a nadie. Lo único que el Departamento tenía en cuenta era el número de seguidores. Nadie parecía percatarse de que el potencial de ese medio era ignorado por todo el grupo.

Las últimas semanas de 2010 pusieron de manifiesto el poder de los nuevos medios de comunicación. Julian Assange publicó una enorme cantidad de documentos del Departamento de Estado en WikiLeaks y los medios de comunicación social desempeñaron un papel sobresaliente en las protestas en todo Medio Oriente que llegaron a conocerse como *Primavera árabe*. En Estados Unidos, los impulsores de la diplomacia digital en el Departamento de Estado tomaron la Primavera árabe como evidencia de la necesidad de promover la libertad de internet en todo el mundo, una posición que desconocía el papel desempeñado por su gobierno al restringir esa libertad cuando entraba en conflicto con las necesidades de la propiedad intelectual de las corporaciones. Era la encarnación digital de una vieja paradoja en el pensamiento político de Estados Unidos. Sin embargo, el Departamento también exhibió una comprensión tardía de todo el potencial de los nuevos medios digitales, como se observó con la publicación de una estrategia de diplomacia pública que iba más allá de la simple idea de “difundir rápidamente” material y reconocer la posibilidad de un diálogo *online* con beneficio mutuo.

En el lado positivo de la balanza, Hillary Clinton pudo ejercer su poder en el Pentágono. El secretario de Defensa Robert Gates incluso cabildeó para obtener recursos que se asignarían a programas del Departamento de Defensa y se reorientarían a una función explícita de apoyo a la interacción internacional de este organismo. El Departamento de Estado consolidó su papel de líder en el uso interinstitucional de la comunicación estratégica en la lucha contra el terrorismo. El trabajo digital de innovación provenía de una unidad reconfigurada para combatir la radicalización, el Center for Strategic Counterterrorism Communications (CSCC), que procuraba usar los nuevos medios digitales para enfrentar el extremismo islámico. Este centro no intentaba promover la imagen de Estados Unidos; más bien se concentraba en recoger y volver a publicar en otras plataformas materiales locales que mostrarán a los adversarios bajo una luz poco favorable, aun cuando estos materiales no manifestarán simpatía alguna por Estados Unidos.

A finales de 2011, el Departamento de Estado por fin parecía haberse acostumbrado a los medios de comunicación social. Con el propósito de fomentar su uso para alcanzar audiencias más amplias, la OIE, ya con reconocimiento oficial, creó un centro de redes sociales en el que presentaba manuales de funcionamiento de las principales herramientas de medios de comunicación social, ejemplos del uso más adecuado y respuestas a preguntas frecuentes. Asimismo, organizó una sesión especial de conferencias de expertos en dispositivos móviles en el Foreign Service Institute e implementó el programa Ask the Experts al que se invitó a gurús de Silicon Valley para que comentaran las publicaciones de los usuarios mediante una videoconferencia digital programada en grupo. Asimismo, a fines de 2011, gracias a una importante reestructuración, la IIP ya contaba con mayor capacidad para satisfacer las necesidades digitales de las misiones. Entre los proyectos emblemáticos se cuentan cuatro páginas en Facebook para materiales sobre democracia, clima, periódicos digitales e interacción. Su uso no tardó en acercarse a los cuatro millones de visitantes al mes, aunque para ello hubo de recibir el apoyo de una fuerte campaña publicitaria. Ejemplos positivos de los diplomáticos estadounidenses que han adoptado las redes digitales son el embajador Robert Ford, quien usó Facebook para comunicarse con la gente de Siria antes de la guerra civil,¹⁵ y el embajador Michel McFaul, quien se presentó ante el pueblo ruso por medio de YouTube.¹⁶ No obstante, seguía habiendo rechazo. El área de seguridad diplomática intentó detener el uso de Facebook en ciertos lugares por ser “demasiado peligroso”. De igual forma, a pesar de que se introdujo el uso de medios de comunicación social en la capacitación básica de los nuevos funcionarios del Servicio Exterior, todavía en 2011 se emitían comunicados de seguridad que advertían a los recién ingresados mantenerse alejados de Facebook o Twitter.

¹⁵ Joshua Hersh, “U. S. Ambassador to Syria Takes on His Critics Via Facebook”, en *The Huffington Post*, 8 de septiembre de 2011, en <http://huffingtonpost.com/2011/09/08/ambassador-to-syria-robert-ford-critisn954658.html> (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2018).

¹⁶ John Brown, “U. S. Ambassador to Russia Michael McFaul’s YouTube Presentation from a Public Diplomacy Perspective”, en *The Huffington Post*, 16 de enero de 2012, en <http://www.huffingtonpost.com/jobnbrown/us-ambassador-to-russian-b1208580.html> (fecha de consulta: 12 de febrero de 2018).

El segundo periodo de la administración Obama trajo la promesa de una nueva época. En los hechos, no resultó tan abierta a la experimentación como la primera. Gran parte del cambio se debió a los trágicos sucesos de Bengasi del 11 de septiembre de 2012. El ataque al complejo estadounidense de Bengasi coincidió con los disturbios en todo el mundo islámico en protesta por un video antiislámico publicado en YouTube con el título *The Innocence of Muslims*. En la Embajada de Estados Unidos en El Cairo, un funcionario de asuntos públicos tuiteó sus propias objeciones al contenido del video, recordando a quienes lo seguían que “rechazamos enérgicamente los actos de aquellos que abusan del derecho universal de la libertad de expresión para lastimar las creencias religiosas de otros”. El tuit provocó un embarazoso desacuerdo con Washington y su voluntad de presentar un rechazo sin cortapisas de las protestas violentas, lo que llevó a que se eliminaran los tuits y otras declaraciones del funcionario.¹⁷ Desde ese momento, las prioridades en los asuntos públicos —es decir, los temas políticos internos de interés para Estados Unidos— predominaron sobre cualquier otra consideración en la diplomacia pública, y los diplomáticos estadounidenses que se expresaban por medios digitales se vieron sometidos a un control estricto de los mensajes y a un complicado proceso para autorizarlos que hacía imposible el uso de los nuevos medios en el desarrollo de una relación con las audiencias.

Hubo un par de resultados digitales brillantes en la segunda administración Obama. El IBB demostró su dominio de las plataformas digitales al entregar sus productos noticiosos, y además se colocó en una posición de liderazgo por haber desarrollado la circulación de métodos para su-

¹⁷ Nycsouthpaw y Andrew Kaczynski, Andrew Kaczynski “US Embassy in Cairo Deletes Controversial Tweets”, en BuzzFeed News, 11 de septiembre de 2012, en <https://www.buzzfeed.com/nycsouthpaw/us-embassy-in-cairo-deletes-controversial-tweets?utmterm=.sqpVKVoaG#.doP5M5KAG> (fecha de consulta: 12 de febrero de 2018); Mark Fisher, “The U. S. Embassy to Egypt’s Oddly Informal Twitter Feed”, *The Atlantic*, 13 de septiembre de 2013, en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/09/the-us-embassy-to-egypts-oddly-informal-twitter-feed/262331/> (fecha de consulta: 12 de febrero de 2018). También véase Garance Franke-Ruta, “Here’s a Timeline of the Confusing Statements on Libya and Egypt”, *The Atlantic*, 12 de septiembre de 2012, en <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2012/09/heres-a-timeline-of-the-confusing-statements-on-libya-and-egypt/262264/> (fecha de consulta: 21 de marzo de 2018).

perar la censura de internet y los *firewalls*, como los establecidos por los gobiernos de Irán y de China. El secretario de Estado John Kerry pudo entablar una buena colaboración con el sector tecnológico del mundo, organizando un *hackathon*, un maratón anual público-privado de programadores dirigido a contribuir al desarrollo de soluciones de alta tecnología para la conservación de los recursos marinos, una iniciativa que llegó a ser conocida como el *Fisbackathon*. Estos pequeños avances fueron de escaso interés en el ciclo electoral de 2016, que resaltó los eslóganes grandilocuentes y los chivos expiatorios apretados en 140 caracteres. El resultado de esas elecciones: la presidencia de Donald J. Trump, fue de alguna manera una confirmación de los poderes más burdos de los nuevos medios para tuitear, retuitear y reverberar en una comunidad segmentada. Algunos consideran que la victoria de Trump es un testamento del éxito de la diplomacia digital. Su figura fue promovida por *bots*, troles y una cobertura tendenciosa de noticias, todo subsidiado por un presupuesto internacional de propaganda. Paradójicamente, el presupuesto era del Kremlin.

Conclusiones

Al repasar la evolución de la diplomacia digital de Estados Unidos hasta hoy, no encontramos ningún golpe fatal que pueda atribuirse a la interacción digital y sí muchos ejemplos de digitalización que están siendo refrenados. El nivel de aversión al riesgo del Departamento de Estado ha sido apabullante. La burocracia ha dado prioridad a la promoción de sus causas y a la difusión, sacrificando la capacidad de escuchar e interactuar a pesar del potencial que la tecnología tiene especialmente en esas áreas. No todo es culpa del Departamento. El Congreso, la Casa Blanca y la ciudadanía de Estados Unidos han visto en la diplomacia pública ante todo la posibilidad de “aventar” los mensajes al mundo en vez de facilitar el diálogo. Sin embargo, ya sea en Túnez o en Topeka, los individuos tienen un poder inherente como nunca antes en la historia, especialmente cuando se conectan por medio de las plataformas de redes sociales. Este público global y conectado no puede ser ignorado y la comunicación que se dirige sólo a sus líderes necesariamente habrá de ser insuficiente. La nueva tecnología tiene un aspecto caótico, pero también brinda la

oportunidad de desarrollar un nuevo tipo de política y un nuevo tipo de diplomacia. Para el comunicador, el primer paso es reconocer sus limitaciones. La tarea de la diplomacia pública debe evolucionar, y ya no sólo hablar sobre ciertos asuntos, sino asociarse para ello con gente de fuera y del propio país que comparte los mismos objetivos, y empoderar a quienes tendrán credibilidad entre la audiencia objetivo o a quienes entablarán contacto mediante ese vínculo especial existente entre los pares.

Es impresionante la energía que hubo de desplegarse en el Departamento de Estado para lograr que los diplomáticos usaran plataformas digitales, pero ese proceso ya se cumplió. El Departamento ha desarrollado la alfabetización digital interna, pero el futuro digital incluirá su dosis de retos. La controversia sobre los tuits emitidos en 2012 desde la Embajada de Estados Unidos en El Cairo muestra hasta qué punto algunos sectores de los medios de comunicación en Estados Unidos pueden ser hostiles a la idea de una embajada que diga cualquier cosa más compleja que un eslogan propagandístico pro Estados Unidos. Por último, la experiencia de los primeros 21 años de diplomacia digital sugiere que el Departamento de Estado necesita resistirse a la costumbre de promover sus causas, relajar el rígido control de los mensajes y recordar la necesidad de abrir canales de discusión bidireccionales si quiere usar los medios digitales a toda su capacidad.