

La diplomacia y la digitalización: un oficio en adaptación a las nuevas redes de poder

Diplomacy and Digitization: A Profession Adapting to New Networks of Power

James Pamment

Departamento de Estrategia, Universidad de Lund (Suecia)
james.pamment@isk.lu.se



Resumen:

Los métodos de la diplomacia han cambiado con los tiempos, aunque la necesidad de comunicar y representar mediante la diplomacia es una necesidad constante. En este contexto, las tecnologías digitales generan espacios nuevos para las prácticas de comunicación en la diplomacia que constituyen, a la vez, nuevas oportunidades estratégicas. Este artículo ofrece un panorama general sobre el desarrollo reciente de la diplomacia pública y digital, y sobre algunas de las maneras en que la digitalización se relaciona con una compleja serie de amenazas al poder, a la centralidad de los ministerios de relaciones exteriores y los diplomáticos, así como con nuevas formas de hacer frente a dichas amenazas.



Abstract:

Diplomacy's methods have changed with the times. The need to communicate and represent through diplomacy has remained consistent. In this context, digital technologies create openings for new communicative practices that are simultaneously new strategic opportunities. This article offers an overview of the recent growth of public and digital diplomacy, and of some of the ways in which digitalisation is connected to a complex series of threats to the power and centrality of foreign ministries and diplomats, and to new ways of countering these threats.



Palabras clave:

Globalización, ministerio de asuntos exteriores, mediatización, medios de comunicación social.



Key Words:

Globalization, ministry of foreign affairs, mediatization, social media.

La diplomacia y la digitalización: un oficio en adaptación a las nuevas redes de poder*

James Pamment

Los métodos de la diplomacia han cambiado a lo largo del tiempo.¹ La necesidad de comunicar y representar por medio de la diplomacia ha sido constante, independientemente de las cualidades que tuviere cada forma de comunicación disponible. Estudios históricos han hecho notar la importancia de la evolución de las tecnologías de la comunicación y los canales en los procesos de transferencia de mensajes y, por tanto, en algunas de las estructuras y prácticas inherentes a la diplomacia.² El desarrollo de los sistemas de telegrafía y cables submarinos durante la segunda mitad del siglo XIX, por ejemplo, contribuyó a la reconfiguración del mapa geoespacial e influyó, a su vez, en la capacidad de los diplomáticos de “recabar información, transmitir mensajes y garantizar una base

* Artículo originalmente escrito en inglés y traducido al español por Luisa Fernanda Salazar Figueras.

¹ Sasson Sofer, “Old and New Diplomacy: A Debate Revisited”, en *Review of International Studies*, vol. 14, núm. 3, julio de 1988, pp. 321-349; John Robert Kelley, “The New Diplomacy: Evolution of a Revolution”, en *Diplomacy & Statecraft*, vol. 21, núm. 2, 2010, pp. 286-305; Brian Hocking y Jean Melissen, *Diplomacy in the Digital Age*, La Haya, Netherland Institute of International Relations “Clingendael”, 2015.

² Véase Christer Jönsson y Martin Hall, *Essence of Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005; Jeremy Black, *A History of Diplomacy*, Londres, Reaktion Books, 2010; J. Dittmer, “Theorizing a More-than-Human Diplomacy: Assembling the British Foreign Office, 1839-1874”, en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 11, núm. 1, 2016, pp. 78-104.

de conocimientos”.³ Antes de que existieran esas nuevas tecnologías, los diplomáticos que se desempeñaban en la periferia estaban todavía más alejados a causa de sus capacidades y forma de pensar.

Los cambios de esa naturaleza afectan la manera de hacer determinadas tareas diplomáticas. Gracias a la telegrafía, por ejemplo, las noticias comenzaron a transmitirse con mayor velocidad que por correo a caballo; la información, por tanto, comenzó a circular a otro ritmo y a un costo menor. Son sus consecuencias en lo colectivo para la práctica de la diplomacia —para el oficio diplomático en conjunto y no meramente en los procesos del trabajo comunicativo— lo que hace interesante el estudio de los cambios tecnológicos; por ejemplo, la circulación más intensa de información en las postrimerías del siglo XIX fortaleció el poder central de los ministerios de asuntos exteriores a expensas de las misiones en el exterior y planteó nuevas exigencias respecto a la velocidad de análisis y toma de decisiones y, en cierta medida, redujo las facultades plenipotenciarias de los embajadores en tierras lejanas.⁴ La noción de una organización más “coordinada” influyó en las relaciones de poder entre el centro y la periferia; los cambios en los canales de comunicación influyeron en cuestiones fundamentales acerca de lo que eran la diplomacia y los diplomáticos, la finalidad de su trabajo y la manera en que lo llevaban a cabo.

Como era de esperarse, la impronta que la globalización, la digitalización y el uso de internet han dejado en la sociedad del siglo XXI ha despertado un gran interés respecto a lo que estos cambios significan para el futuro de la diplomacia; por ejemplo, la introducción de los correos electrónicos para dirigirse a los ministros y diplomáticos de la Foreign and Commonwealth Office (Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones, en adelante FCO) aceleró el fin de la distribución jerárquica de telegramas y, en consecuencia, los diplomáticos de menor rango podían comunicar sus ideas directamente a sus superiores, con lo

³ James Der Derian, “The Question of Information Technology in International Relations”, en *Millennium Journal of International Studies*, vol. 32, núm. 3, diciembre de 2003, pp. 441-456; Dwayne. R. Winseck y Robert M. Pike, *Communication and Empire: Media, Markets, and Globalization, 1860-1930*, Durham, Duke University Press, 2007.

⁴ David Paul Nickles, *Under the Wire: How the Telegraph Changed Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2003, p. 41.

cual dieron forma a nuevas prácticas para la circulación de la información, la toma de decisiones y las relaciones de poder.⁵ Evaluar el impacto de la digitalización en la diplomacia es una tarea más compleja que sólo registrar el número de cuentas activas de Twitter e Instagram de los ministerios de asuntos exteriores, hacer el análisis del contenido referente a prácticas representacionales o trazar mapas para entender quién sigue a quién en los medios de comunicación digitales. Las prácticas tradicionales conviven y se mezclan con las nuevas; la digitalización no significa una ruptura total con las prácticas antiguas, sino que representa, más bien, una sucesión irregular de eventos de amplio impacto.⁶ La digitalización forma parte de un conjunto de prácticas sociales complejas que reconfiguran la forma en que las personas y las instituciones comprenden e interactúan con el mundo que las rodea; la diplomacia, en este sentido, no es diferente de cualquier otro sector en un proceso de cambio social.⁷

No obstante, corremos el riesgo de caer en el determinismo tecnológico si nos enfocamos abiertamente en la digitalización. Vincent Mosco argumenta de forma convincente que los “discursos utópicos” que acompañan a las tecnologías digitales socavan “la realidad de la lucha por el control de los dispositivos de comunicación y de la hegemonía sobre las normas y los sistemas”.⁸ Por el contrario, los debates sobre el impacto potencialmente revolucionario de las tecnologías digitales pueden llegar a formar parte de una larga tradición de mitologías redentoras acerca de la capacidad de transformación de otras tecnologías de comunicación históricamente “nuevas”, como el telégrafo, el teléfono, la radio y la televisión. Después de analizar estos discursos, Mosco observa expectativas comunes puestas en los medios de comunicación cuando son nuevos, como la capacidad de estas tecnologías de eliminar distancias geográficas y temporales, de dar más horizontalidad a las relaciones jerárquicas de poder y

⁵ John Dickie, *The New Mandarins: How British Foreign Policy Works*, Londres, I. B. Tauris, 2004, p. 232.

⁶ Ralph Negrine, *The Transformation of Political Communication. Continuities and Changes in Media and Politics*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2008.

⁷ Stig Hjarvard, *The Mediatization of Culture and Society*, Londres, Routledge, 2013.

⁸ Vincent Mosco, *The Digital Sublime: Myth, Power, and Cyberspace*, Cambridge, MIT Press, 2005, p. 21.

de establecer normas y valores comunes para una comunidad global pospolítica: “Almost every wave of new technology, including information and communication media, has brought with it declarations of the end”.⁹

En el contexto diplomático, *declarations of the end* sugiere un quiebre en la historia debido a las nuevas redes de poder, conocimiento e interconectividad existentes gracias a las tecnologías digitales: la *nueva diplomacia* y la *nueva diplomacia pública*.¹⁰ Los académicos han enfatizado la importancia de las nuevas prácticas de comunicación al apoyar y permitir la participación colaborativa de actores formales e informales en diferentes áreas de la política exterior. Así, se ha visto al Estado adaptarse de una posición de autoridad incuestionable a desempeñar el papel de facilitador y habilitador de coaliciones complejas entre actores interdependientes con capacidades y conocimientos únicos: un cambio que evidencia las nuevas condiciones respecto a cómo, dónde y con quién se desempeñan las labores diplomáticas. El contexto global cambiante —en términos del carácter transfronterizo de muchos temas globales y de la proliferación de actores, agendas y técnicas comunicativas— hace que para concretar numerosos objetivos diplomáticos se requiera el apoyo de múltiples partes interesadas.¹¹

Por tanto, los debates se han centrado en las técnicas de cooptación para atraer a varios actores con intereses diferentes en agendas comunes, que incluyen ciertos principios intangibles como los valores, las ideas y las normas. La diplomacia pública ha sido considerada tradicionalmente

⁹ *Ibid.*, p. 117.

¹⁰ J. Der Derian, *art. cit.*; J. Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005; B. Hocking y J. Melissen, *op. cit.*; J. R. Kelley, *art. cit.*

¹¹ Paul Sharp, *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; B. Hocking, “Multistakeholder Diplomacy: Forms, Functions, and Frustrations”, en Jovan Kurbalija y Valentin Katrandjiev (eds.), *Multistakeholder Diplomacy: Challenges and Opportunities*, Malta/Ginebra, DiploFoundation, 2006, pp. 13-29; B. Hocking, J. Melissen, Shaun Riordan y P. Sharp, *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*, La Haya, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2012; James Pamment, “The Mediatization of Diplomacy”, en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 9, núm. 3, 2014, pp. 253-280; Noé Cornago, *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

como la comunicación estatal destinada a influir en personas e instituciones bien relacionadas y con la capacidad de generar un impacto en las decisiones políticas de un gobierno extranjero. Recientemente las definiciones de diplomacia pública se han adaptado para abarcar los esfuerzos de una variedad de actores “para comprender culturas, actitudes y el comportamiento; para construir y gestionar relaciones, y para influir en el pensamiento y movilizar acciones que concreten sus intereses y valores”.¹² De la misma manera, el poder suave se refiere a la habilidad de un actor para atraer a otros actores con los mismos objetivos políticos, y puede considerársele como parte de los recursos institucionales empleados en las actividades de la diplomacia pública.¹³ Los intentos de adoptar nuevos conceptos, prácticas laborales y estructuras para responder a esos cambios son, al mismo tiempo, luchas por el poder y el control en el contexto de la digitalización.¹⁴

Por lo anterior, la digitalización de la diplomacia pública tiene consecuencias que trascienden los debates acerca de las tecnologías de la comunicación para centrarse en cuestiones fundamentales sobre por qué y cómo debería conducirse la diplomacia en el siglo XXI. Los esfuerzos para conservar y reafirmar el poder en medio de la manifestación evidente de la opinión pública global asumen la forma de una mejor participación y compromiso público. Las tecnologías digitales crean espacios para nuevas prácticas comunicativas que representan, a la vez, nuevas oportunidades estratégicas.¹⁵ El desarrollo de la diplomacia pública y digital se relaciona con una compleja serie de amenazas al poder y la centra-

¹² Bruce Gregory, “Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field”, en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, núm. 1, marzo de 2008, pp. 274-290.

¹³ Joseph S. Nye Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004; Craig Hayden, *The Rhetoric of Soft Power: Public Diplomacy in Global Context*, Plymouth, Lexington Books, 2012.

¹⁴ J. Pamment, *British Public Diplomacy and Soft Power: Diplomatic Influence and the Digital Revolution*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

¹⁵ Ilan Manor y Elad Segev, “America’s Selfie: How the US Portrays itself on its Social Media Accounts”, en Corneliu Bjola y Marcus Holmes (eds.), *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, Nueva York, Routledge, 2015, pp. 89-108; C. Hayden, “Cyber/Digital Diplomacy”, en Gordon Martel (ed.), *The Encyclopedia of Diplomacy*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2018.

lidad de los ministerios de asuntos exteriores y los diplomáticos, así como con nuevas formas de hacer frente a esas amenazas. Por tanto, el estudio de la digitalización de la diplomacia es también el de la manera en que la diplomacia ha encarado el desafío de la globalización, se ha adaptado a una compleja interconectividad y ha adoptado el concepto de *audiencia transnacional*.

Dos casos de digitalización

Durante la década de 1990 ocurrieron dos casos de digitalización que trajeron consigo algunos cambios en la diplomacia pública. El primero fue la digitalización de la televisión por satélite y, más específicamente, la transmisión de noticias internacionales. Durante la Guerra del Golfo, el concepto conocido como *efecto CNN* se usó para explicar las maneras en que los medios satelitales de comunicación influyeron en diferentes etapas de la toma de decisiones. Debido a este efecto CNN, políticos y líderes militares estuvieron pendientes las veinticuatro horas del día de la transmisión de noticias y convirtieron sus relaciones con los medios en una retroalimentación en tiempo real; por tanto, los analistas no tardaron en aseverar que estos canales de noticias se introdujeron abruptamente “en el ciclo de toma de decisiones gubernamentales” y crearon la impresión de que los “funcionarios habían perdido el control de ella”.¹⁶ Aunque la transmisión vía satélite no comenzó a migrar a los servicios digitales hasta mediados de la década de los noventa, el principio del escrutinio público intenso en tiempo real se moldeó a consecuencia de estas prácticas periodísticas. Esto influyó en ciertos aspectos de la diplomacia pública relacionados con la transmisión de noticias: primero, en términos del desarrollo de una nueva competencia y mercado de audiencias transnacionales; luego, en la reconfiguración de la manera en que se

¹⁶ Brent Baker, “Public Relations in Government”, en Clarke L. Caywood (ed.), *Handbook of Strategic Public Relations and Integrated Communications*, Nueva York, McGraw Hill, 1997, pp. 470-471; Eytan Gilboa, “Mass Communication and Diplomacy: A Theoretical Framework”, en *Communication Theory*, vol. 10, núm. 3, agosto de 2000, pp. 275-309.

producen y consumen las noticias y, por último, en el cambio de los niveles de expectativa de dichos servicios.

Al mismo tiempo que estas presiones, había la percepción de que tanto las prácticas de comunicación corporativa como las de comunicación gubernamental atravesaban un largo proceso de transformación. El floreciente campo de las *relaciones públicas internacionales* durante las décadas de los ochenta y noventa se define a menudo a la luz de la demanda de prácticas de comunicación más simétricas y abiertas a la participación.¹⁷ En el artículo “A Postmodern President”, *Newsweek* declaró que “Clinton [sabía] de manera intuitiva cómo enviar mensajes en la era de la información”, porque había entendido que la “comunicación era ya una interacción de dos vías”.¹⁸ En la literatura sobre comunicación publicada en esos años, se argumenta que las relaciones de poder entre los gobiernos y sus ciudadanos estaban cambiando a consecuencia, principalmente, de los nuevos paradigmas en la comunicación: “El principio rector será que, a diferencia de la era de los medios tradicionales en que la comunicación era de una vía (desde el gobierno hacia los medios y al público), actualmente el público ha ganado una voz que se hace oír interactuando en tiempo real (desde el público al gobierno y, viceversa, desde el gobierno al público)”.¹⁹ Así, debido al efecto CNN salieron a la luz temas de fondo más amplios acerca de la manera en que se necesitaba manejar la diplomacia pública, ya que ésta abanderaba nuevas demandas pertinentes a la forma en que los gobiernos se relacionaban con las audiencias transnacionales.

El segundo caso de digitalización que cambió la diplomacia pública fue la aparición de internet. Para la diplomacia pública se abrieron grandes oportunidades. Tanto Estados Unidos como Reino Unido publicaron en 1995 los sitios web de la United States Information Agency (USIA) y de la FCO, con la expectativa de que con ello cambiarían la relación entre gobiernos, medios de comunicación y públicos nacionales y extranje-

¹⁷ James E. Grunig, “Organizations, Environments, and Models of Public Relations”, en *Public Relations Research & Education*, vol. 1, núm. 1, invierno de 1984, pp. 6-29; B. H. Signitzer y T. Coombs, “Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Convergences”, en *Public Relations Review*, vol. 18, núm. 2, 1992, pp. 137-147.

¹⁸ B. Baker, *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 474.

ros.²⁰ Para los diplomáticos significó contar ya con una plataforma para comunicarse directamente con un público masivo sin tener que revestir la información para desempeñar la función periodística del *gatekeeping* (selección de noticias). A finales de la década de los noventa y principios de la primera década del siglo XXI, los ministerios de asuntos exteriores y sus misiones diplomáticas desarrollaron sitios web con los cuales simplificaron muchos servicios públicos informativos, como los servicios comerciales y consulares. Además, los servicios de noticias como BBC World Service agregaron plataformas noticiosas en la web y servicios de radio por internet; de esa manera cambiaron gradualmente su perfil y modelo de negocios.

Estos dos ejemplos de digitalización, aunados a ciertos cambios fundamentales en los modelos de comunicación para las relaciones públicas, originaron muchas nuevas teorías sobre la diplomacia pública que bien podrían ser ejemplificadas con el uso de términos como *media diplomacy* (diplomacia mediática), *media-broker diplomacy* (diplomacia de los agentes mediáticos), *techediplomacy* (tecnodiplomacia), *television diplomacy* (diplomacia televisiva), *photodiplomacy* (fotodiplomacia), *sound-bite diplomacy* (diplomacia del *sound-bite*), *digital diplomacy* (diplomacia digital), *instant diplomacy* (diplomacia instantánea), *mediated public diplomacy* (diplomacia pública mediada), *twiplomacy* (tuitplomacia o diplomacia del tuit) y *real-time diplomacy* (diplomacia en tiempo real). Muchos de esos cambios fueron cosméticos, en el sentido de que solamente desplazaron el punto de contacto entre el público y los diplomáticos hacia las plataformas digitales; por ejemplo, los formatos de solicitud de servicios consulares podían descargarse o llenarse en internet en vez de tramitarse por correo postal. Sin embargo, otros cambios representaron un cambio esencial en la manera en que operan los diplomáticos.

De acuerdo con lo anterior podría argumentarse que los dos ejemplos de digitalización en la transmisión de noticias vía satélite e internet cambiaron algunos de los presupuestos básicos de la manera en que los diplomáticos deberían relacionarse con las audiencias nacionales y ex-

²⁰ Nicholas J. Cull, "The Long Road to Public Diplomacy 2.0: The Internet in U. S. Public Diplomacy", en *International Studies Review*, vol. 15, núm. 1, marzo de 2013, pp. 123-139; J. Pamment, *British Public Diplomacy and Soft Power...*

tranjeras, y por lo tanto modificaron el perfil profesional que se esperaba en los diplomáticos.

Mucho más que comunicación externa

Aunque las relaciones públicas internacionales han tenido un gran peso en los debates sobre diplomacia pública, es importante observar que la comunicación con públicos extranjeros es sólo un pequeño aspecto de cómo la digitalización ha influido en el trabajo de los diplomáticos;²¹ por ejemplo, en el año 2000, la FCO implementó una estrategia de amplio alcance de *e-diplomacy* y *e-business* con el argumento de que “la diplomacia es información y comunicación”.²² También señaló que los “*e-business* [son una estrategia] sobre la manera en que la FCO funciona como organización internacional y sobre las redes de relaciones que debemos mantener en Reino Unido y en el exterior”.²³ La *e-diplomacy* se posicionó como un conjunto de herramientas que podían cambiar el enfoque de la labor de la FCO y la gestión de sus principales actores involucrados. Por otro lado, estas herramientas tendrían un efecto en las comunicaciones con el exterior. La *e-diplomacy* podría servir para:

- analizar con quiénes es necesario establecer una comunicación y lo que se necesita comunicar;
- evaluar la mejor manera de comunicarnos con ellos;
- saber cuáles son nuestras fuentes de información, y
- desplegar la información, la especialización y el conocimiento de la mejor manera posible para poder aprovecharla dentro o fuera de la FCO.²⁴

²¹ Véase I. Manor, “Are We There Yet: Have MFAs Realized the Potential of Digital Diplomacy?”, en *Brill Research Perspectives in Diplomacy and Foreign Policy*, vol. 1, núm. 2, 2016, pp. 1-110.

²² Foreign & Commonwealth Office (FCO), *E-diplomacy: The FCO e-business Strategy*, Londres, FCO, 2001, p. 2.

²³ *Ibid.*, p. 3.

²⁴ *Ibid.*, p. 2.

En contraste, una parte muy importante del programa de digitalización se centró en las herramientas de gestión interna: Prism y Knowledge. Prism era una herramienta de gestión de recursos integrados para compartir información sobre finanzas, recursos humanos y adquisiciones en toda la red. Con esto se buscaba fomentar una mejor toma de decisiones ofreciendo “una versión única de la verdad” que, a su vez, generaría ahorros por eficiencia.²⁵ Antes de Prism, cada oficina usaba sus propios formatos para procesar sus declaraciones fiscales anuales, lo cual generaba que se duplicara el trabajo y aparecieran vacíos importantes en la contabilidad. Los sistemas de contabilidad integrados, tales como la base de datos para gestionar los servicios consulares, permitieron medir el tiempo para cumplir determinadas tareas y comparar los tiempos entre una oficina y otra. Los pasaportes se emitían por medio del sistema global único Compass, en vez de utilizar máquinas de escribir para llenar los formatos. Estas iniciativas, que fueron resultado de la digitalización, pueden no ser tan novedosas o llamativas como el hecho de que los embajadores tengan cuentas de Twitter, pero su impacto en la administración de la FCO fue, por mucho, más importante para el manejo de la organización. La diplomacia digital se relacionó en gran medida con la expansión de la nueva gestión pública para la prestación de servicios diplomáticos.

Por otra parte, Knowledge fue una plataforma interna diseñada para compartir información y fomentar mejores prácticas, lo cual podría ser especialmente útil para el manejo de crisis y el despliegue flexible de experiencia y recursos. Esta plataforma fue en esencia una intranet creada especialmente para el programa de reforma de la FCO.²⁶ A pesar de que estaba prácticamente terminada y de que muchos empleados en todo el mundo estaban recibiendo capacitación básica como preparación para su arranque, el programa se retiró once horas después de estar en operación por razones de seguridad. No es posible poner en servicio una plataforma de conocimientos compartida en misiones extranjeras, porque hay distintos niveles de seguridad de un lugar a otro, razón por la cual resultó imposible adaptar Knowledge a diferentes clasificaciones de seguridad, dependiendo

²⁵ *Ibid.*, p. 25.

²⁶ *Ibid.*, p. 22.

del tipo de documentos y del lugar donde éstos fueran consultados. Tomaría una década más completar el tan esperado componente de intranet.²⁷

De igual manera, otros avances tecnológicos como el acceso a buzones de correo mediante un teléfono inteligente, la sustitución de los sistemas de telégrafos por listas de envío de correo electrónico, el tendido de redes telefónicas de internet a lo largo de todo el mundo, el acceso a *software* de análisis de sistemas seguros, las bases de datos comunes entre países para la consulta de visas y el trámite de servicios básicos en internet nos sirven para ejemplificar la manera en que la digitalización ha cambiado las prácticas diplomáticas. En consecuencia, mientras que la comunicación con el exterior es un factor importante para comprender el impacto de la digitalización en los ministerios de asuntos exteriores, hay que tener presente que las tecnologías digitales han tenido una influencia más que fundamental en la relación entre los diplomáticos y sus ministerios. Gran parte de la investigación sobre diplomacia digital es reflejo de la investigación en temas de diplomacia pública de medios, ya que en ella se evalúa el contenido de las comunicaciones, pero este aspecto es sólo la punta del iceberg del oficio diplomático.

Un oficio en proceso de cambio

Uno de los mitos más problemáticos propagados por los estudiosos de la diplomacia pública angloestadunidense después del atentado del 11 de septiembre de 2001 es que la diplomacia pública trata sobre la opinión pública. Se ha dicho que la opinión pública es el único superpoder que queda: el producto de la globalización e internet que determinará, por tanto, resultados en los asuntos de política exterior. Según esta afirmación, la diplomacia pública representa un cambio tecnocrático importante en la política internacional, y los públicos transnacionales desencadenados por el efecto CNN han sido determinantes para la conducción de la política exterior.²⁸ La investigación en el campo de la diplomacia

²⁷ J. Pamment, *British Public Diplomacy and Soft Power...*

²⁸ Manuel Castells, "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance", en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, núm. 1, marzo de 2008, pp. 78-93.

pública mediada (*mediated public diplomacy*) tiende a centrarse en este enfoque y, generalmente, analiza los contenidos de los textos relevantes de política exterior (ya sea digitales o analógicos) para revelar cuáles son los temas prominentes en el debate público. Aunque es claro que ésta es una empresa importante, también lo es notar que implica una separación entre la diplomacia pública y la diplomacia teórica. Muchos de los ejemplos empleados en esa investigación tienen poco que ver con la práctica de la diplomacia y la diplomacia pública en su sentido estricto, y son más bien mediaciones más generales sobre representaciones de la política exterior.²⁹

Esto plantea un punto importante en torno a la diplomacia pública: su definición debe reconocerla como parte de la diplomacia y no como una práctica separada de ésta. Si se puede definir la diplomacia como el conjunto de actividades de supervisión, defensa y negociación llevadas a cabo entre representantes de los Estados,³⁰ debe quedar claro que una gran parte de las funciones de un diplomático forma a su vez parte de la diplomacia pública, incluso si las lleva a cabo en privado. Las comidas, las llamadas telefónicas, los eventos privados son todos escenarios de la diplomacia pública, incluso cuando en la lista de participantes aparecen personas que no son representantes oficiales de un gobierno, y si, por el contrario, los compromisos con los representantes “públicos” tienen lugar en ámbitos privados. Esto es diplomacia y también es diplomacia pública. Si concebimos la diplomacia pública de esta forma, será obvio concluir que ha existido desde que existen los diplomáticos. También sería evidente considerar que la diplomacia pública no es la gran revolución de las relaciones exteriores que muchos creen.

La extensión de esta metáfora a la diplomacia pública digital demuestra que la digitalización es un desafío sustancial para el oficio diplomático. Como argumenta Taylor Owen,³¹ estos cambios sugieren el uso de

²⁹ B. Gregory, “Mapping Boundaries in Diplomacy’s Public Dimension”, en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 11, núm. 1, 2016, pp. 1-25.

³⁰ Iver B. Neumann, *Diplomatic Sites: A Critical Enquiry*, Londres, Hurst Publishers, 2013.

³¹ T. Owen, “The Networked State and the End of 20th Century Diplomacy”, en *Global Affairs*, vol. 2, núm. 3, 2016, pp. 301-307.

nuevas herramientas y técnicas para influir, así como el surgimiento de un nuevo público objetivo que puede ser definido por su nivel de participación en los medios digitales y por las redes. Una forma útil de pensar en la reforma de la diplomacia en la era digital es imaginarse la organización de una comida con el embajador y el cuidado con que se debe preparar la lista correcta de invitados como el modelo para enviar las invitaciones a una escala masiva. La diplomacia pública “expande” la mesa al utilizar como herramientas de apoyo para la consecución de los fines de las gestiones diplomáticas las redes digitales e informales, la apertura y la transparencia, el debate público y los recursos simbólicos como la cultura y las marcas. Esto no deja de lado la necesidad de que el embajador tenga reuniones tranquilas, más bien permite emplear complejos canales de comunicación para enriquecer las conversaciones cuando sea conveniente. Éstos son pasos muy importantes para la transformación de la diplomacia, pero constituyen algo más que tan sólo un medio para conseguir un fin, si se considera su utilidad para lograr una serie de objetivos.

Por tradición, los diplomáticos invierten mucho tiempo y esfuerzos en preparar sus listas de invitados, porque saben que la combinación correcta de participantes puede ayudarlos a concretar o no una política. Lo anterior a menudo significa trabajar tanto con agentes ya establecidos como con “nuevos talentos”, lo cual conduce a identificar a los personajes que serán los futuros influyentes en sus respectivos campos; por ejemplo, en las ramas juveniles de los partidos políticos o entre periodistas y empresarios prometedores. La habilidad central es desarrollar el perfil de un tema político mediante la gestión de los actores cuya opinión respecto a ese mismo tema sea importante. Uno de los retos de los medios digitales es ampliar la asistencia a estos eventos privados, como lo es la comida con el embajador, y con ello aumentar la variedad de sus participantes. Hacer esto implica adoptar nuevas técnicas para administrar las listas de invitados y desarrollar sitios nuevos de reunión con los invitados. Un *hashtag* de Twitter, por ejemplo, puede fungir como punto de reunión para las partes interesadas dentro de una red dedicada a un tema específico. El simple acto de retuitear una entrada o guardarla como favorita puede dar credibilidad a determinados actores y confirmar que son voces autorizadas en el tema. Se trata, pues, de las mismas habilidades que utilizan los diplomáticos en su trabajo diario; el reto está en lle-

varlas a la práctica más allá de los escenarios y los actores tradicionales. El trabajo de Iver Neumann³² sobre las *nuevas áreas* de la diplomacia aporta mucho al debate acerca de estas nuevas condiciones.

También es importante recordar que los diplomáticos actúan como enlace entre los intereses nacionales y extranjeros, y entre los debates y sus efectos en la toma de decisiones. Reciben información de múltiples fuentes y la devuelven de una manera diferente, tanto a quienes la emitieron como a quienes la reciben, más allá de las fronteras nacionales, en reuniones, telegramas, informes, llamadas telefónicas, etcétera. Sin embargo, no cumplen la sola función de transferir información, sino también las de traducir, transcodificar, interpretar, adaptar y presentar nuevamente el conocimiento a públicos diferentes tanto en el ámbito nacional como en el extranjero. Existe la percepción de que muchos aspectos de la diplomacia están cada vez más abiertos a la discusión pública, pero que al mismo tiempo parecen estar cada vez más ocultos tras los formatos, las convenciones y la fragmentación general del conocimiento a través de diferentes canales de mediación. El contexto de la diplomacia digital significa un gran desafío para las prácticas diplomáticas, pues amplía la función representacional del *gatekeeping* a áreas y circunstancias nuevas. Una de las maneras en que los diplomáticos aprovechan la diplomacia pública es para aprender el “idioma” de las plataformas digitales de la misma forma en que aprenden el idioma del país que los acoge. Lo anterior implica que las personas y las instituciones acepten nuevas formas de representarse a sí mismas, de la etiqueta a la *netiqueta*. Significa desarrollar las habilidades para coordinar y negociar sobre normas, códigos y estándares empleados para representar los temas clave en las áreas de políticas públicas, en diferentes entornos. En este sentido, la digitalización de la diplomacia significa el fortalecimiento de las habilidades comunicativas que parecen complementar y ampliar las tradicionales habilidades y tareas de los diplomáticos.

Si bien está clara la importancia de activar la red y empoderar al personal para ampliar sus labores de representación a las plataformas públicas y digitales, hacerlo conlleva riesgos evidentes. Hoy, muchos

³² I. B. Neumann, *op. cit.*

ministerios de asuntos exteriores animan a su personal a desempeñarse en los medios digitales de comunicación *online* usando su experiencia y capacidades de representación para dirigir sus áreas de desempeño. Gracias a esto, se aprovechan las oportunidades que aportan las complejas y descentralizadas redes de actores. A la vez, gran parte de este trabajo redundante en cuestiones sobre coordinación estratégica. Los enfoques por proyecto o campaña de la diplomacia son cada vez más comunes, porque descargan responsabilidad en una persona o departamento específico, que son quienes “impulsan” la iniciativa. Dichos enfoques también fomentan la creación de “activos” que pueden usarse en toda la red y entre los cuales se pueden mencionar los empleados, el financiamiento, guiones centrales y líneas de prensa, folletos, identidades corporativas, imágenes, etcétera. El valor de estos activos se manifiesta cuando las partes interesadas, tanto las internas como las externas, tienen acceso a éstos; es decir, cuando los actores internos como externos usan los mismos recursos básicos para hacer sus propias aportaciones en su área de desempeño con sus propias voces. En estos casos, las diferencias entre la diplomacia tradicional y la pública se confunden, al igual que la diferencia entre las partes interesadas y las audiencias objetivo. El liderazgo es, en este sentido, reforzado por las plataformas digitales, que facilitan la circulación de información dentro de una estrategia de campaña.

Conclusión: ¿la diplomacia tiene un futuro digital?

Muchas de las cuestiones planteadas aquí apuntan a la probabilidad de que las plataformas digitales reconfiguran cada día la práctica diplomática de acuerdo con las expectativas establecidas fuera de las áreas formales de operación de la política exterior.³³ Esto indica que la diplomacia no está cambiando únicamente debido a la digitalización, sino, en mayor medida, a causa de su *hibridación* con otras actividades propias de la

³³ J. Pamment, “Digital Diplomacy as Transmedia Engagement: Aligning Theories of Participatory Culture with International Advocacy Campaigns”, en *New Media & Society*, vol. 18, núm. 9, marzo de 2015, pp. 2046-2062; C. Hayden, “Cyber/Digital Diplomacy”, en G. Martel, *op. cit.*

comunicación y la representación. La digitalización, empezando por el efecto CNN, ha traído consigo la percepción del intercambio simétrico de información que permiten las tecnologías de la comunicación y su relativo protagonismo. Al parecer, cada vez más, las audiencias transnacionales establecen las agendas de política exterior, pero, ¿hasta qué punto puede ser simétrica la relación entre países y públicos extranjeros? El avance de la diplomacia pública y de la diplomacia digital durante este periodo es indicio de las técnicas en desarrollo para que los diplomáticos gestionen el papel que desempeñan esas nuevas audiencias más allá de solamente fortalecer la “diplomacia del público”.³⁴ Los sistemas de comunicación en masa híbridos y la mediatización son tan fundamentales para la diplomacia como otras áreas de la política.³⁵

La digitalización de la diplomacia se define mejor en términos de las relaciones de poder que reconfigura; aspecto que enseguida se tratará brevemente. Por un lado, la digitalización reconfigura la participación en los temas de la diplomacia. Los ciudadanos se sienten empoderados cuando comprenden cómo funcionan las grandes organizaciones y qué hacen, y aún más cuando tienen una comunicación directa con los líderes de esas organizaciones. La digitalización permite que la invitación a la comida del embajador se extienda a la esfera de Twitter y que haya mucha más transparencia y mejores procesos de deliberación y consulta. No obstante, también es necesario cuestionar las estructuras materiales subyacentes a la presencia *online*: ¿qué hace que un experto con presencia *online* sea influyente? ¿Acaso estar en una posición tradicional de influencia —*think tanks*, periodistas, investigadores, consultores, líderes de negocios, entre otros— se traduce directamente en tener influencia *online*? ¿Es cierto que la digitalización está cambiándolo todo o simplemente está creando canales para que los poderosos ejerzan influencia?

Dentro de los ministerios de asuntos exteriores, la transformación digital ha tenido un impacto profundo, pero a menudo trivial, en las prácticas de trabajo. Esto puede resumirse en la “unión” de la red a través de

³⁴ M. Castells, *op. cit.*

³⁵ A. Chadwick, *The Hybrid Media System: Politics and Power*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2017; J. Pamment, “The Mediatization of Diplomacy...”.

diversas soluciones digitales simultáneas. Dichos esfuerzos intervienen en las relaciones de poder entre el centro y la periferia, entre el ministerio y la misión diplomática. La prestación de servicios transaccionales en internet ha revolucionado el rostro público de las misiones diplomáticas en el extranjero, en tanto que las nuevas estructuras de gestión pública han cambiado la manera en que los diplomáticos rinden cuenta de su tiempo y, en el caso de los servicios consulares, ha permitido controlar los tiempos y auditar su trabajo a distancia. Las tecnologías digitales han tenido un impacto en el liderazgo, la responsabilidad y la transparencia. Las configuraciones de poder están cambiando, pero en gran medida a costa de la representación individual del diplomático que hoy, más que nunca, está bajo supervisión constante. Un teléfono inteligente puede dar poder a un agente en movimiento, pero también permite que el centro dé instrucciones más detalladas, en tiempo real.

Finalmente, también es importante observar que los procesos de gestión han buscado cada vez más integrar la diplomacia y la diplomacia pública bajo estructuras de campaña. Esto asegura el liderazgo de las cuestiones entre un conjunto de partes interesadas y, a menudo, dicho liderazgo es sustentado por los activos de la campaña digital creados desde el centro para conservar la identidad de la marca. La forma en que las cuestiones políticas son impulsadas y organizadas se coordina cada vez más desde el centro y se presenta como una actividad consistente, transdepartamental. Al final, es concebible que las misiones e incluso los ministerios de exteriores pierdan sus identidades y capacidad de representación al ser reconfigurados como organizaciones “ejecutoras” o “de entrega” para determinadas áreas de las políticas nacionales.³⁶ La digitalización no es la causa, pero se convierte en un factor que facilita la representación, la gestión y la supervisión de las prácticas diplomáticas. En conjunto, queda claro que la digitalización de la diplomacia es uno de los temas más centrales que hoy encaran los ministerios de asuntos exteriores y el oficio diplomático, y que sus consecuencias serán complejas e impredecibles.

³⁶ J. Pamment, *British Public Diplomacy and Soft Power...*