



Las transformaciones de la diplomacia

Oficina de Estrategia y Prospectiva
N.º 6, diciembre 2021

Hace años que la práctica tradicional de la diplomacia está siendo sometida a un fuerte proceso de erosión. La aceleración tecnológica, la posibilidad de comunicar en tiempo real y la progresiva ampliación del espacio diplomático a nuevos actores institucionales y privados (de consultoras y centros de pensamiento e investigación a fondos de inversión) con capacidad para influir en la formulación de políticas en sociedades que cuentan con acceso generalizado a fuentes de información abiertas, están generando una progresiva pérdida de la centralidad de los ministerios de Exteriores en el diseño y gestión de la política exterior.

Sociedades cada vez más complejas, heterogéneas e interdependientes, así como una naturaleza del poder en proceso de mutación, han apartado a la diplomacia de su tradicional papel de gatekeeper. Sin embargo, en un mundo en el que la línea divisoria entre lo que pasa dentro y fuera de nuestras fronteras es cada vez

más tenue, y donde las agendas nacionales vienen crecientemente condicionadas por factores y actores externos, la diplomacia es hoy más necesaria que nunca. Los principios fundamentales que sustentan su misión, como son asegurar la soberanía, intereses y prosperidad de las sociedades a cuyo servicio está, no han cambiado. Lo que sí ha cambiado, según José Ignacio Torreblanca, director para España del think tank ECFR, es el ecosistema, mucho más amplio, con múltiples actores e intereses, en el que el valor añadido de la diplomacia tradicional se ha de basar en liderar, integrar, coordinar, identificar tendencias y proveer estrategia, visión y capacidad negociadora. Se trata de pasar, según refiere Stephen Brown en su artículo “Diplomacy, disrupted”, de un papel estático de “altos servidores del Estado” al de planificadores y gestores del conocimiento y de la información, en un marco de análisis que contemple una visión más amplia del concepto clásico del interés nacional.

Hacia una nueva diplomacia

La diplomacia ha sido tradicionalmente un ejercicio colectivo restringido a aquellos que encarnan o representan la soberanía estatal. El trabajo diplomático se basa en la elaboración de narrativas con una finalidad política orientada al ejercicio del poder, dentro de un espacio que privilegia la discreción, la confidencialidad e incluso el secretismo. Ahora bien, ¿hasta qué punto son eficaces y compatibles estas prácticas con un mundo interconectado donde los Estados han perdido el monopolio e incluso el control de la información, en un creciente proceso de desintermediación que ha traído como consecuencia una mayor demanda de transparencia? Según Alec Ross, asesor de Hillary Clinton en el Departamento de Estado y autor del informe “The new world of e-diplomacy: 21st century statecraft”, de 2009, la diplomacia debe salir de su burbuja burocrática, esforzarse en conectar con las nuevas fuentes de poder y conocer más y mejor las inquietudes de la sociedad. Debe pasar de un mundo basado en comunicados y telegramas, más contemplativo y reactivo, a un mundo más abierto e intercomunicado donde el espacio de poder es cada vez menos analógico y más digital. Como señala la académica y diplomática americana Anne-Marie Slaughter, la diplomacia debe pasar de los enfoques exclusivamente institucionales a los enfoques basados en ecosistemas: de la metáfora del club

exclusivo a la red inclusiva, en la que los servicios diplomáticos deben convertirse en nodos que integran una miríada de redes globales interconectadas. El grado de influencia de un actor en este contexto depende de su capacidad para generar conexiones e interacción con la ciudadanía. Lograr hoy en día un objetivo no significa mandar sobre el mayor número de personas, sino tener acceso al mayor número de redes.

Se habla del nacimiento de una diplomacia humana -dice Javier Solana-, fruto de una sociedad más sensible y, hasta cierto punto, mejor informada e interconectada, con ciudadanos que también aspiran a influir, generando tensiones entre las necesidades de determinados grupos y las de los Estados, que pueden no ser coincidentes, sobre todo en el corto plazo. Otro aspecto importante en este sentido al que la diplomacia deberá hacer frente (ya lo está haciendo en algunos países) es el de intentar ser un espejo de las sociedades que representan y a las que deben prestar servicio, cada vez más diversas y plurales étnica, social e incluso sexualmente. Para el diplomático británico Tom Fletcher en su obra *The Naked Diplomat*, los servicios diplomáticos, tradicionalmente alejados de las dinámicas sociales internas de los Estados y formado por funcionarios procedentes de las universidades y escuelas de élite (Oxford, Cambridge, Ivy League, ENA), deben hacer un esfuerzo por integrar la diversidad cada vez más heterogénea de nuestras sociedades. Para este autor, la diplomacia debe asimismo buscar y apoyarse en símbolos reconocibles para el público, como en su día fue el caso de la joven Malala y su campaña para promover los derechos de las mujeres en sociedades donde son oprimidas, como mecanismo para difundir y transmitir valores y políticas a veces de manera más eficaz que la diplomacia tradicional.

Erosión de la democracia y diplomacia

Las nuevas dinámicas políticas en nuestras sociedades también influyen poderosamente en la percepción de la diplomacia, a veces como algo alejado y carente de empatía ante los problemas reales de la ciudadanía. El auge de los populismos, al privilegiar la política de las emociones sobre el principio de racionalidad, está dando lugar a un creciente proceso de deslegitimación de las instituciones, con problemas de representación en sociedades internamente divididas y polarizadas en las que se desdeña el papel de los expertos y se potencian las narrativas del pesimismo y del catastrofismo. Muchas veces, los éxitos de la

diplomacia son invisibles para el público y no son capaces de llegar y generar confianza en sectores de la sociedad con un creciente nivel de enfado y frustración. Todo ello coincide con la progresiva desintegración de los discursos nacionales únicos y el colapso de los consensos. Para Stephen Brown, este contexto político supone una suerte de “edad de hielo” de la diplomacia, con un menosprecio de sus formas e instrumentos tradicionales que perjudica su capacidad para llevar a cabo una misión que es inherentemente positiva. Muchos gobiernos empiezan a darse cuenta de que sin apertura a la ciudadanía y una nueva pedagogía no se podrá establecer la confianza necesaria para gobernar ni llevar a cabo una política exterior eficaz en una época en la que, según Jan Melissen, se mezclan de manera vertiginosa el cambio tecnológico y las migraciones masivas como principales factores disruptivos. Como consecuencia de todo ello, para Ben Scott, también asesor de Hillary Clinton, los servicios diplomáticos necesitan una conexión más auténtica con la opinión pública.

Lograr hoy en día un objetivo no significa mandar sobre el mayor número de personas, sino tener acceso al mayor número de redes.

Si la diplomacia no comunica adecuadamente, alejándose de la retórica y los lugares comunes, la gente buscará otros canales para acceder a la información, con el riesgo de que los demagogos y los extremistas ocupen el vacío generado, como de hecho está ocurriendo. La crisis de la información, que según el politólogo Juan Luis Manfredi tiene que ver más con la erosión del sistema que con la distribución de mentiras, comporta para los Estados un coste psicológico elevadísimo. La diplomacia debe disponer de armas para enfrentarse a esta realidad. Para Manfredi, parafraseando el famoso trilema de Dani Rodrik, la diplomacia contemporánea debe hacer frente al trilema de la libertad frente a la seguridad, la transparencia frente a la confidencialidad y, finalmente, la libertad de expresión frente a la desinformación y el curso del odio.

El papel de las redes sociales

La década pasada arrancó en un contexto de fe inquebrantable en el papel transformador que las redes sociales iban a desencadenar en la diplomacia y en la forma de conectar y comunicar con la sociedad en tiempo real. La escalabilidad de la diplomacia digital permitiría convertir a los servicios diplomáticos en cen-

tros nodales de un sistema de redes donde los Estados serían un elemento más del sistema. Se hablaba de la diplomacia digital como herramienta de diplomacia directa. Tras 10 años de despliegue y desarrollo, el elemento idílico que rodeaba a las redes sociales como instrumento transformador de las relaciones internacionales se ha desvanecido. La cara oscura de las tecnologías digitales, con *bots* y *trolls* incrustados en las cuentas de Twitter, generando desinformación y difuminando las diferencias entre hechos y falsedades, han limitado en cierto sentido las potencialidades de la diplomacia digital como herramienta de gestión de la política exterior. Sin embargo, como indica Tom Fletcher, es importante que el diplomático intente influir e interactuar en el ecosistema en el que desempeña su labor, que es mucho más extenso y a veces dinámico que el sistema de actores estatales de la comunidad internacional, e incluye académicos, periodistas y otros profesionales que son en última instancia los que modelan la opinión pública. Los servicios diplomá-

ticos deben por tanto participar en la conversación - para explicar sus políticas y contrarrestar la desinformación- y ayudar a construir reputación e influencia. Según José Ignacio Torreblanca, la diplomacia, al igual que ya hacen grandes corporaciones y consultoras, debe hacer un esfuerzo en trabajar con informes de análisis de redes para identificar los derroteros de la conversación global por medio de los denominados procedimientos de escucha digital. Saber lo que se piensa y se habla sobre un país es fundamental para detectar tendencias y ataques y ser capaz de transmitir el relato adecuado. Las embajadas hoy día lo hacen todavía de manera analógica a través del análisis de la prensa.

El papel de las nuevas tecnologías

La tecnología se va a convertir en la próxima década en uno de los indicadores más importantes para medir el poder de las naciones. Si no quiere perder su capacidad de influencia política, la diplomacia debe desarrollar estrategias de adaptación de las tecnologías disruptivas a los objetivos de política exterior. Las nuevas tecnologías del conocimiento, el análisis de macro datos y la inteligencia artificial están llamados a jugar un papel

cada vez más relevante en la formulación de políticas, la prestación de servicios y la mejora en la interacción con la ciudadanía. La posibilidad de predecir y diseñar escenarios a través del análisis de datos y del desarrollo de algoritmos puede dar al conjunto de la política exterior una capacidad de anticipación propositiva en la toma de decisiones que puede resultar fundamental para conseguir sus objetivos. La explotación de los datos supone una ventaja competitiva única, tanto a la hora de interpretar la información existente como a la hora de predecir escenarios futuros, lo que podría suponer un auténtico cambio en la gestión del conocimiento. Un alto nivel de innovación tecnológica, según esta misma obra, favorece y recompensa la creatividad y la experimentación en detrimento de las jerarquías y los procedimientos. Sin embargo, los servicios diplomáticos no disponen todavía de las capacidades y los instrumentos necesarios para identificar, analizar y actuar de una manera anticipatoria.

Partiendo de los tres grandes grupos de tecnologías disruptivas -IOT (Internet of Things) y 5G, realidad virtual e inteligencia artificial- ¿cómo podemos imaginar el futuro de la diplomacia? ¿Cuáles son las posibilidades y los campos que se le abren en el diseño y gestión de la política exterior? Las decisiones de las personas a la hora de negociar y relacionarse no podrán ser sustituidas por el análisis de macro datos, al menos en un futuro próximo, pero el diseño de algoritmos y la minería de datos pueden ayudar a mejorar la comprensión y gestión de escenarios complejos.

Pensemos en la predicción de flujos migratorios, la geo-codificación y el mapeo en las redes sociales para medir el impacto y efectividad de los mensajes políticos, la gestión de crisis migratorias en fronteras sensibles, a través del uso del IOT y 5G por medio de drones y sensores que transmiten información en tiempo real, o la creación de herramientas para fomentar la participación directa de los ciudadanos en la gestión de crisis provocadas por desastres naturales, incorporando testimonios y experiencias en tiempo real.

Podemos pensar en el uso de la realidad aumentada y la realidad virtual para el diseño de simulaciones de respuesta rápida a gran escala, reuniones y visitas virtuales, utilización de hologramas para encuentros y negociaciones o recreación de espacios e inmersiones culturales (museos, exposiciones, bibliotecas, espectáculos). Para la consultora tecnológica Gartner, la diplomacia pública y la comunica-

ción representan espacios prometedoros para la incorporación del análisis de macro datos. Pensemos en el uso de la inteligencia artificial para la generación de programas de interacción con la opinión pública, para identificar campañas de desinformación y generar la adecuada contra-narrativa, desarrollar campañas de imagen y reputación, realizar un seguimiento de las políticas de derechos humanos, o detectar con mayor eficacia los focos de influencia y responder en tiempo real a las reacciones de la opinión pública.

Los algoritmos y la realidad virtual pueden ser asimismo de gran ayuda en la difusión de narrativas positivas y para mejorar la efectividad de las campañas de diplomacia pública, donde la gestión del elemento emocional desempeña un papel determinante. El algoritmo puede ayudar a influir sobre la dirección de la conversación digital (imaginemos en los medios post-verdad y las llamadas cámaras de eco) y reforzar la interacción entre el razonamiento basado en hechos y el emocional. La llamada Inteligencia Emocional Digital como herramienta de mejora de la comunicación social es ya un concepto plenamente incorporado al mundo de la comunicación política y la diplomacia debe también estar abierta a las posibilidades que ofrece.

Para la consecución de estos objetivos, los servicios diplomáticos tendrán que hacer, según el consultor Isaac Mendoza, un gran esfuerzo para atraer y retener el talento tecnológico: analistas de datos y científicos tecnológicos capaces de diseñar algoritmos y transformar los datos brutos para su utilización inteligente, que deberán de convivir con los profesionales de la diplomacia en un proceso de hibridación del conocimiento que hará que la frontera entre diplomacia y tecnología se atenúe en el futuro.

Algunos países como Estados Unidos, Francia o Reino Unido han realizado en los últimos años, con éxito desigual, esfuerzos para adaptar sus servicios diplomáticos a los retos del futuro, en un intento de actualización de los modelos de gestión y organización a través de la progresiva introducción de las nuevas tecnologías y de nuevas pautas culturales que permitan una mayor y mejor conexión de la diplomacia con la sociedad. Así lo refleja el documento “New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century”, publicado por el Ministerio de Exteriores de Alemania en 2018, donde se señala, además, que uno de los grandes retos de la diplomacia será cómo integrar en la gestión de la política exterior las diferentes voces de una opinión pública cada vez más heterogénea

y fragmentada, pero con un claro deseo de participar en los procesos políticos globales. El Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido apuesta, por su parte, en su informe de 2016 sobre la reforma del FCO (dirigida por el propio Tom Fletcher) por una revisión en la gestión del conocimiento a partir de un proceso de innovación que permita ganar en impacto, influencia y proximidad con la sociedad, para lo cual, a juicio de este mismo informe, se necesita crear organizaciones menos burocráticas y verticales, menos centralizadas y jerarquizadas y abiertas al resto de las administraciones y al sector privado.

En un mundo cada vez más postnacional y fragmentado, pero con nuevas pulsiones nacionalistas, donde la incertidumbre se ha convertido en un elemento estructural de nuestras sociedades, la diplomacia debe ser capaz de adaptar sus esquemas a esta nueva realidad, para que, en palabras de José Ignacio Torreblanca, “la diplomacia pase de ser un guardia de tráfico a insertarse en la línea de tráfico junto con el resto de actores de la sociedad”.

Referencias

- Stephen Brown. “Diplomacy, disrupted”. Politico, noviembre 2019.
- Alec Ross. “The New World of e-diplomacy: 21st century statecraft”. 2009.
- Anne-Marie Slaughter. “America’s edge: power in the networked century”, Foreign Affairs, enero 2009.
- Javier Solana. “The case for human diplomacy”. Oxford University, 2018.
- Tom Fletcher. “The Naked Diplomat”, 2016.
- Juan Luis Manfredi. “La diplomacia y el mundo de las ideas”, 2021.
- “Diez tendencias estratégicas”, Gartner 2021.
- “New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century”, Federal Foreign Office, 2018.
- Future FCO report. Mayo 2016.