

La diplomacia pública digital en América Latina: desafíos y oportunidades

Digital Public Diplomacy in Latin America: Challenges and Opportunities

Daniel Aguirre Azócar

Académico, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile
d.aguirre@uchile.cl

Matthias Erlandsen

Estudiante del Doctorado en Ciencias de la Comunicación,
Pontificia Universidad Católica de Chile
merlandsen@uc.cl



Resumen:

En este artículo, los autores reflexionan sobre los desafíos y las oportunidades de Latinoamérica para mejorar la tarea diplomática por medio de la diplomacia pública digital. Consideran que hoy la labor de comunicar se aleja del secretismo que la diplomacia tradicional establece, una diplomacia actualizada incorpora la participación ciudadana, las múltiples opiniones y el diálogo desjerarquizado. Plantean también varias interrogantes que invitan a pensar sobre la institucionalización, por medio de la infraestructura digital y de involucrar a la sociedad civil, de una materia que hasta el presente era exclusiva de un grupo reducido de servidores públicos.



Abstract:

In this article, the authors reflect upon the challenges and opportunities for Latin America to improve diplomatic practice through digital public diplomacy. They consider that the work of communicating today moves away from the secrecy that conventionally characterizes diplomacy, an updated diplomacy incorporates citizen participation, diverse opinions, and non-hierarchical dialogue, and suggest a series of questions that invite us to think about institutionalization through digital infrastructure, and the involvement of civil society in a matter that used to be exclusively of concern of a small group of public servants.



Palabras clave:

Diplomacia pública digital, América Latina, comunicaciones, modernización del Estado, sociedad civil.



Key Words:

Digital Public Diplomacy, Latin America, communications, modernization of the State, civil society.

La diplomacia pública digital en América Latina: desafíos y oportunidades

*Daniel Aguirre Azócar
y Matthias Erlandsen*

En América Latina, la *diplomacia pública* y su expresión digital, esto es, la *diplomacia pública digital*, ha sido implementada lentamente y con abordajes diversos por las cancillerías de la región. Pese a que la mayoría de los presidentes y cancilleres tienen cuentas en los medios de comunicación social, no es del todo evidente que se aproveche cada una de las potencialidades que la aproximación digital ofrece al ejercicio diplomático. Así, el objetivo de este artículo es presentar los posibles factores que explican las características generales del uso por parte de los países de la región, proponiendo como desafíos y oportunidades la transformación de las culturas político-diplomáticas presentes en los Estados, y la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en aras de actualizar, transparentar y brindar a la sociedad civil un mayor acceso al quehacer diplomático en el marco de la modernización del Estado.

El análisis en el texto se ordena a partir de dos interrogantes centrales. La primera se concentra en identificar hechos que evidencian formas de abordar el tema alineados con diplomacia pública y la digitalización de la diplomacia. La segunda interrogante —de corte teórico— invita a reflexionar sobre los posibles términos que servirían para orientar futuros análisis de la diplomacia pública en una era digitalizada. Si bien en la respuesta de la segunda interrogante se destacan conceptos de autores de referencia en este ámbito, también los autores de este artículo sugieren algunas consideraciones para contribuir al pensamiento de este campo de acción y de estudio.

La diplomacia en el presente digital

Cabe recordar que la figura del diplomático como servidor público no es algo reciente en la historia internacional. En efecto, se sabe que inicialmente surge durante periodos de conflicto, en los cuales, como emisario con la principal responsabilidad de negociar con terceros (el enemigo o rival), se le asignó en esencia cierto rango de acción “de origen” para establecer treguas, actuar de interlocutor inicial en negociaciones de intercambio comercial o de paz entre las dos o varias partes involucradas.¹

Por tanto, según Pauline Kerr y Geoffrey Wiseman,² en lo fundamental, la diplomacia es una profesión de larga data en la historia del sistema internacional, que se consolida en cuanto a los procedimientos, códigos y prácticas que articulan y moldean el accionar del canciller, los embajadores, los consejeros, los asesores, entre otros, a partir del Congreso de Viena de 1815. Además, con el claro objetivo de representar los intereses del Estado, efectivamente, comienza a tomar forma y guiar el ejercicio diplomático, y las expectativas de otros agentes de las relaciones internacionales al ceñirse a lo acordado en el Congreso de Viena y las convenciones suscritas después entre los Estado-nación del sistema internacional.

No obstante, en gran parte del mundo, la diplomacia ha experimentado transformaciones significativas que requieren mayor especificación por los que la realizan y quienes la piensan. De hecho, no es aventurado sostener que mientras algunos países han adoptado prácticas nuevas, en el otro extremo la adaptación ha sido lenta. En todo caso, durante la última década, la diplomacia en general se ha revitalizado a partir de una de sus importantes dimensiones de desempeño: la comunicación.³

¹ Para dos análisis históricos, véanse Harold George Nicolson, *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; y Paul Sharp, “Diplomacy”, en Robert A. Denemark y Renée Marlin-Bennett (eds.), *The International Studies Encyclopedia T. 2*, Chichester, Wiley-Blackwell, 2010, disponible en [doi:10.1093/acrefore/9780190846626.013.149](https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.149) (fecha de consulta: 12 de marzo de 2018).

² Pauline Kerr y Geoffrey Wiseman (eds.), *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, Nueva York, Oxford University Press, 2013.

³ Stuart Murray, P. Sharp, G. Wiseman, David Crikemans y Jan Melissen, “The Present and Future of Diplomacy and Diplomatic Studies”, en *International Studies Review*, vol. 13, núm. 4, diciembre de 2011, pp. 709-728.

El trabajo del agente diplomático, según estudiosos del sujeto y su ejercicio profesional, implica desarrollar sus funciones —principalmente— en tres dimensiones consideradas esenciales al situarse en el territorio extranjero y al socializar con los nacionales del territorio: la *representación*, la *negociación* y la *comunicación*.⁴ A primera vista, presentar el ejercicio diplomático en esta tríada conlleva también considerar o inferir que las dimensiones tienen cierto peso equitativo entre sí; sin embargo, en la actualidad se podría argumentar que, a partir de una dimensión comunicacional con mayor peso en la tríada, se comienza a redirigir la profesión del diplomático y, por ende, el mecanismo de la diplomacia hacia un accionar que se organiza bajo parámetros que atañen a la comunicación de nuestro presente digital.

El tránsito hacia el contexto digital generalmente ha sido recibido y asimilado sin obstáculos o resistencia desproporcionada en la mayor parte de los Estados del planeta. De hecho, se observa que mucho del descontento con gobiernos y con la clase política se ha canalizado a través de las plataformas que brinda internet, hoy principalmente los medios de comunicación social. Por tanto, la ciudadanía ha encontrado un espacio que le permite al menos expresar sus aprensiones e insatisfacciones hacia los líderes y los gobiernos en estas circunstancias.⁵ Ejemplos de ello abundan: la denominada *Primavera árabe*,⁶ el Movimiento de los Indignados,⁷ entre otros, dejando de manifiesto las necesidades de gestionar activamente la socialización ampliada y desatada de la formulación de

⁴ *Idem*, pero ellos citan el texto de J. Melissen, “Introduction”, en J. Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1999, pp. xvi-xvii.

⁵ Véase Archon Fung, Hollie Russon Gilman y Jennifer Shkabatur, “Six Models for the Internet + Politics”, en *International Studies Review*, vol. 15, núm. 1, marzo de 2013, pp. 30-47.

⁶ Nos referimos a las manifestaciones populares en el mundo árabe entre 2010 y 2013 exigiendo, según los manifestantes, mayores grados de democracia y derechos sociales, las que comenzaron en diciembre de 2010 en Túnez, y que llevaron a la salida de Zine al Abidine Ben Ali, lo que luego se extendió a todos los países del norte de África, y que se considera una de las causas de la guerra civil que actualmente afecta a Siria.

⁷ También llamado 15-M, nos referimos al movimiento ciudadano organizado por distintos colectivos españoles, quienes llamaron a protestar acampando en la Puerta del Sol en Madrid el 15 de mayo de 2011 como señal de protesta pacífica para exigir mejoras estructurales en el sistema democrático. Se considera que el 15-M es la idea influenciadora de movimientos sociales posteriores como el movimiento Occupy.

las políticas públicas gracias a las exigencias ciudadanas coordinadas virtualmente y luego plasmadas en las calles en demanda de transparencia y participación. El servicio exterior, que se encarga de las políticas internacionales del país, no puede marginarse de la dinámica recién descrita, pero se encuentra obligado a replantear sus cimientos, que han sido basados en siglos de derecho consuetudinario y códigos profesionales enraizados.

Así, para enfrentar activamente el desafiante contexto actual, parece necesario que la diplomacia mantenga la valoración del pasado y sus tradiciones en cuanto y en tanto éstas puedan congeniar con el presente. Esta tarea implicaría adaptar la diplomacia institucional, organizacional e individualmente, y literalmente abrir la cancillería o la embajada a recibir opiniones de la ciudadanía, y articular la política internacional para que ahora se inspire (por no decir obligue) gracias a la socialización de la política, y a la vez se dinamice debido a las plataformas de los medios de comunicación social.

El cuadro general recién descrito para la diplomacia en el presente digital es uno que muestra una serie de desafíos, como también oportunidades que habrá que aprovechar. Los desafíos son propios de la era que se viene gestando; algunos analistas los atribuyen a transformaciones sociales mayores que conciernen a la totalidad de la sociedad internacional en diversas esferas de la vida, otros los consignan críticamente a la noción de crecientes expectativas de parte de aquellos que pertenecen a una nueva clase media, como también a la exclusión de otros marginados por procesos políticos que ensancharon brechas económicas a partir de una hiperglobalización. A estas interpretaciones cabe incorporar la explicación tecnológica como capa adicional que tensiona las relaciones humanas, las institucionales y, por cierto, las internacionales.

Por otra parte, también existen oportunidades que surgen dentro de un cuadro que pareciera en un principio sombrío. En efecto, las oportunidades para la diplomacia y, por consiguiente, para la política internacional de los Estados por medio de la digitalización son esperanzadoras, con la condición de que los diplomáticos y funcionarios abocados a la proyección internacional incorporen en su quehacer las lógicas de socialización de nuestros tiempos. Esta época, como ya se mencionó, es de participación y de transparencia; tiene como finalidad establecer la credi-

bilidad política frente a actores internacionales de toda índole y niveles. Luego de observar algunos casos de diplomacia pública digital en Latinoamérica, que se señalan en la última parte de este texto, se describen algunos desafíos y oportunidades para que, a partir de ellos, los países de la región puedan avanzar de manera estratégica en esta materia.

El desafío de la modernización de la diplomacia en el contexto digital

Durante la última década se puede encontrar ejemplos de cancillerías latinoamericanas que han identificado la necesidad de profesionalizar e incluso modernizar la institucionalidad diplomática. Estas iniciativas abarcan desde la exigencia de mayores grados de perfeccionamiento de parte de funcionarios que ingresan al servicio, hasta la solicitud de mayores niveles de financiamiento presupuestarios para los ministerios de asuntos exteriores en su tarea de proyectar la política exterior a estadios superiores del sistema internacional.

Dentro del abanico de la profesionalización y la modernización de la diplomacia en América Latina, se ha observado que éstas son simultáneas a la coyuntura de digitalización que comienza a tomar fuerza a mediados de la primera década del presente siglo. En esta coyuntura se evidencian las dos caras de la misma moneda en cuanto a la incorporación de la dimensión digital.

La primera señala la relación con lo que se podría clasificar como una suerte de *determinismo* o *fetichismo tecnológico* aplicado a la modernización del Estado y, de manera específica, al ejercicio diplomático. En este ámbito se observa tempranamente una efervescencia y sobredimensionado optimismo de las herramientas tecnológicas como soluciones *a priori* a problemáticas públicas. A partir de esta perspectiva, la diplomacia abrazó las plataformas de internet, ya que en su dimensión digital se anticipó que los aspectos beneficiosos se desplegarían para todo el entramado de actores involucrados en la gestión y proyección de políticas internacionales.

En la segunda, en contraste con el optimismo de los precursores de la diplomacia pública digital, una oleada de escépticos de la relevancia de la tecnología fomentó la aprensión a cometer errores y volver a una diplomacia convencional, incluso a una de secretismo. En efecto, en algunos casos, la resistencia al cambio dentro de las cancillerías empezó a establecer bandos en los que los diplomáticos apegados a prácticas convencionales guardaron distancia de los medios de comunicación social. Asimismo, los nuevos diplomáticos recién incorporados al servicio exterior miraron con cierto resquemor la adopción de prácticas relacionadas con la denominada *tuiterdiplo*macía, y optaron pragmáticamente por cuidar una carrera en desarrollo. Algunos casos de errores involuntarios de funcionarios aislados sustentan los argumentos de no incorporar los medios de comunicación social en la práctica diplomática latinoamericana, a pesar de contar con varios casos exitosos observados en México y Perú, por nombrar algunos.⁸

Del doble desafío anteriormente descrito pareciera que la constatación de las limitaciones de la tecnología como solución de los optimistas y la gradual aceptación de los beneficios de la diplomacia pública digital tienen ciertos puntos de encuentro que en la actualidad demuestran grados de usos estratégicos de las herramientas con una mirada matizada, pero siempre clave, que reconoce y valora la conexión y el intercambio recíproco que ellas facilitan al efectuar esta nueva manera de ejercitar la diplomacia.

De este modo, en general, las cancillerías latinoamericanas reconocen su utilidad en aras de establecer un clima favorable de aceptación y legitimidad de las políticas internacionales conjuntamente basadas en la opinión pública de la sociedad civil nacional e internacional. Este avance no necesariamente podría haber ocurrido sin los oportunos usos y concep-

⁸ El caso mexicano ejemplifica una apuesta decidida por la diplomacia pública digital. La Secretaría de Relaciones Exteriores estableció una red digital ampliada y activa en la mayoría de sus misiones/delegaciones; véase Alejandro Ramos Cardoso y Luz Mariana Espinoza Castillo, “La diplomacia en 140 caracteres: el caso de México”, en Daniel Aguirre, Matthias Erlandsen y Miguel Ángel López (eds.), *Diplomacia pública digital. El contexto iberoamericano*, Heredia, Editorial Universidad Nacional de Costa Rica, 2018. El caso peruano es también un referente. Véase el artículo de Alejandro Neyra y Rafa Rubio en este número de la *Revista Mexicana de Política Exterior*.

tualizaciones de embajadores como Arturo Sarukhán y Jorge Heine, quienes aportarían credibilidad al describir estas prácticas como *streetcraft* y la *diplomacia en red*, respectivamente.

El exembajador Sarukhán, que ostenta el título de primer embajador digital de México, aclara cómo el *streetcraft* acompaña al *statecraft*.⁹ Ambos anglicismos se entienden como la *estrategia de la calle* y como la *estrategia del Estado* en el concierto internacional. Ambos son útiles, se trata particularmente de entender y gestionar la *calle* o los públicos de la sociedad civil. En efecto, incorporar la consideración amplia de actores en el quehacer diplomático responde a lo que cada día es más evidente: la diplomacia y la política exterior requieren olvidarse de un pasado aristocrático de puertas cerradas y abrirse a la posibilidad de dialogar con la ciudadanía a la que representan y con la aldea global en su totalidad.

De manera similar, Jorge Heine, diplomático y académico chileno, también contribuye con una importante reflexión sobre el contexto digital que enfrenta la diplomacia contemporánea al acuñar el concepto de la *diplomacia en red*. El concepto es preciso y pertinente al consignar el tránsito de la diplomacia de unos pocos (de clubes) a una que se articula por intereses entre actores de toda índole y niveles. Por tanto, la diplomacia en red no necesariamente involucra sólo a representaciones oficiales diplomáticas coordinadas entre sí, sino que también congrega a organizaciones no gubernamentales, personas y ciudadanos de a pie que tienen un interés en determinada materia de preocupación global.¹⁰

El desafío de la desinformación y el uso engañoso de las plataformas

Las investigaciones relacionadas con el involucramiento de terceros actores en las elecciones de varios países, pero principalmente en la elección presidencial de Estados Unidos en 2016, las elecciones presidenciales de

⁹ Para mayor detalle sobre los comentarios de Arturo Sarukhán, véase A. Ramos Cardoso y L. M. Espinoza Castillo, *op. cit.*

¹⁰ Jorge Heine, "On the Manner of Practicing the New Diplomacy", en Andrew F. Cooper, Brian Hocking y William Maley (eds.), *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 271-287.

Francia y el referendo del *brexit* han impulsado otra vertiente de escepticismo entre la sociedad y funcionarios sobre los usos y los alcances de hacer diplomacia por medio de plataformas digitales.

La diplomacia, principalmente la pública, trasladada en el presente a las plataformas digitales podría estar experimentado un retroceso en su valoración, como resultado de los acontecimientos a los que ya se ha hecho referencia. Y peor aún, pues de tener mayores evidencias de intervenciones remotas a través de los medios de comunicación social, la diplomacia se vería mermada nuevamente por un concepto similar, aunque sutilmente diferente: la *propaganda internacional*.

Si bien este tipo de propaganda también toma una nueva forma de desplegarse, apunta como siempre a engañar a los que la reciben. En una era de *posverdad*,¹¹ la desinformación no es la mentira fácilmente reconocible, sino la saturación de información que de manera reiterativa relativiza (o ridiculiza) los hechos e invisibiliza las divergencias saludables para la democracia entre ciudadanos que buscan ser informados para formar sus propias opiniones. Por tanto, el gran desafío de esta época consiste en poder combatir una nueva propaganda internacional con más diplomacia pública, especialmente la digital, que ofrece transparencia y es colaborativa.

Las oportunidades de la diplomacia pública digital para Latinoamérica

En el mundo interconectado actual, la sociedad civil está cada vez más interesada en los asuntos públicos y la consulta a través de las TIC. Así lo plantean numerosos investigadores de las comunicaciones como Eric

¹¹ El concepto hace referencia a una mentira emotiva que describe la realidad de una manera distorsionada con el objetivo de crear y modelar la opinión pública para influir en las actitudes sociales. De acuerdo con una serie de autores, el uso contemporáneo del término se atribuye a David Roberts, quien en 2010 lo definió como “una cultura política en la que la política (la opinión pública y la narrativa de los medios de comunicación) se ha desconectado casi totalmente de la política pública (la sustancia de lo que se legisla)” (la traducción es de los autores de este artículo). Para mayor información véase D. Roberts, “Post-Truth Politics”, en *Grist*, 1 de abril de 2010, en <http://grist.org/article/2010-03-30-post-truth-politics/> (fecha de consulta: 13 de marzo de 2018).

Schmidt y Jared Cohen,¹² o W. Lance Bennett y Alexandra Segerberg,¹³ quienes llegan a la conclusión de que los nuevos medios de comunicación social disponibles facilitan el flujo de información multidireccional y a la vez desempeñan un importante papel en el mejoramiento de las democracias y, por consecuencia, también de las relaciones internacionales que los Estados establecen.

Desde distintas disciplinas, Tom Fletcher,¹⁴ como diplomático en terreno, Philip Seib,¹⁵ profesor de Relaciones Internacionales, y Eytan Gilboa,¹⁶ profesor de Comunicación Internacional, tratan el uso que tanto los diplomáticos como los Estados y los ciudadanos le dan a dichos medios, sus oportunidades y también los desafíos a corto y mediano plazo.

A grandes rasgos, es posible agrupar las oportunidades en las cuatro categorías más evidentes: la democracia sostenida invariablemente desde 1990¹⁷ en América Latina, que facilita la implementación de nuevos canales de comunicación y de participación; la horizontalidad de las comunicaciones, y la facilidad de acceso al diálogo directo que provee internet, en particular con el surgimiento de plataformas abiertas que promueven la participación y el diálogo; la flexibilidad para obviar las estructuras ins-

¹² Eric Schmidt y Jared Cohen, "The Future of States", en *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2013, pp. 82-120.

¹³ W. Lance Bennett y Alexandra Segerberg, "Digital Media and the Organization of Connective Action", en *The Logic of the Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013, pp. 87-113.

¹⁴ Tom Fletcher, *The Naked Diplomat: Understanding Power and Politics in the Digital Age*, Londres, William Collins Books, 2016.

¹⁵ Philip Seib, *The Future of #Diplomacy*, Cambridge, Polity, 2016.

¹⁶ Eytan Gilboa, "Digital Diplomacy", en Costas M. Constantinou, P. Kerr y P. Sharp (eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Londres, SAGE, 2016, pp. 541-551.

¹⁷ Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013. A pesar de que el último régimen autoritario en América Latina finalizó en 1990 —a excepción de Cuba—, coincidimos con el análisis que hace Carlos Sánchez Berzaín, sobre las características actuales de los gobiernos de Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua: C. Sánchez Berzaín, "There Are Five Dictatorships in Latin America", en Interamerican Institute for Democracy, en <http://www.intdemocratic.org/en/2016/10/07/there-are-five-dictatorships-in-latin-america/> (fecha de consulta: 13 de marzo de 2018).

tucionales que en particular los medios de comunicación social enfrentan, y el apalancamiento de noticias internacionales en un mundo hiperconectado, que permite generar preocupación e interés en las audiencias en el extranjero, con su consecuente llamado a la acción. Todos estos ejes serán discutidos a continuación.

Estabilidad democrática en América Latina

América Latina se encuentra en una fase estable de democracia institucionalizada desde 1990, cuando el régimen militar de Augusto Pinochet dejó el poder en Chile. Desde entonces, el ambiente de participación ciudadana se ha consolidado y ha abierto el paso a nuevos canales y nuevas tendencias, incluyendo el uso de medios de comunicación social e internet.

De acuerdo con Pablo Barberá y Thomas Zeitzoff,¹⁸ la probabilidad de que un líder adopte un medio de comunicación social para interactuar con sus ciudadanos aumenta en situaciones en que los mandatarios deben promover su posición frente a alguna discusión coyuntural, o bien para arrogarse el crédito de un éxito en su mandato, en ambos casos intentando alcanzar una audiencia, ya sea nacional o internacional. Asimismo, los autores identifican tres escenarios en los que es más probable que los líderes mundiales aumenten su volumen de diálogo digital: la disconformidad social local, el grado en que se están disputando las elecciones locales y el estado de las relaciones diplomáticas con otros países.

Al revisarse el estudio *Twiplomacy 2017*,¹⁹ en el continente americano se identifican 57 cuentas de jefes de Estado con presencia digital en Twitter, las cuales tienen, en promedio, 1 362 443 seguidores. Fuera del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, quien recientemente se convirtió

¹⁸ Pablo Barberá y Thomas Zeitzoff, "The New Public Address System: Why Do World Leaders Adopt Social Media?", en *International Studies Quarterly*, 11 de octubre de 2017, disponible en doi.org/10.1093/isq/sqx047 (fecha de consulta: 13 de marzo de 2018).

¹⁹ Matthias Lüfkens, "Full Twiplomacy 2017 Data Set", en Twiplomacy, en <http://twiplomacy.com/wp-content/uploads/2017/05/Twiplomacy-2017-Master-Data-File.xlsx> (fecha de consulta: 6 de octubre de 2017).

en el líder mundial más seguido en esta plataforma,²⁰ el promedio se reduce a 848 682 seguidores, cifra nada menor si se considera que por medio de esta herramienta digital, los líderes tienen acceso a un diálogo directo con audiencias de su país e internacionales, sin la mediación de terceros, como en el caso de los medios de comunicación profesionales.

En particular, cuatro mandatarios de tres países de América Latina: Hugo Chávez y Nicolás Maduro, de Venezuela;²¹ Evo Morales, de Bolivia,²² y Cristina Fernández, de Argentina,²³ considerados algunos de los más activos, han entendido bien y han sabido aprovechar este fenómeno. Pese a la sobrepersonalización que le dan a estas plataformas, no se observa un detrimento para que los mandatarios entrantes en el poder sigan apoyando la idea de adoptar los medios de comunicación social como un canal efectivo de diálogo ciudadano.²⁴

Es interesante observar en *Twiplomacy 2017* la estrategia que parece adoptar el presidente Maduro, a quien se le detectaron 15 cuentas, cada una en un idioma distinto, táctica similar a la del Vaticano, que administra ocho perfiles del papa Francisco. Llegar con el mensaje en el idioma local de la audiencia²⁵ suele ser una forma de diplomacia pública digital

²⁰ Darren Samuelsohn, “Trump Now Twitter’s Most Followed World Leader”, en *Politico*, 4 de octubre de 2017, en <http://www.politico.com/story/2017/10/04/trump-most-followed-world-leader-twitter-243444> (fecha de consulta: 6 de octubre de 2017).

²¹ Sergio Salinas Cañas, “La diplomacia pública digital en Venezuela: arma de ‘propaganda’ política”, en D. Aguirre, M. Erlandsen y M. Á. López (eds.), *op. cit.*, pp. 131-154.

²² D. Aguirre y M. A. López, “Diplomacia pública digital en tiempos de crisis: el uso de Twitter en la disputa chileno-boliviana”, en D. Aguirre, M. Erlandsen y M. Á. López (eds.), *op. cit.*, pp. 243-280.

²³ M. Erlandsen y María Fernanda Hernández, “Argentina en manos de @CFKArgentina”, en D. Aguirre, M. Erlandsen y M. Á. López (eds.), *op. cit.*, pp. 155-191.

²⁴ Cabe mencionar que al asumir la presidencia de Argentina el 10 de diciembre de 2015, el gobierno de Mauricio Macri no pudo acceder a las cuentas de medios sociales utilizadas en el periodo de la expresidenta Fernández; se tuvo, por tanto, que abrir nuevas cuentas y comenzar desde cero a cultivar comunidades y diálogos con la sociedad civil.

²⁵ Véase Suin Kim, Ingmar Weber, Li Wei y Alice Oh, “Sociolinguistic Analysis of Twitter in Multilingual Societies”, en Leo Ferres, Virgilio Almeida, Gustavo Rossi y Eelco Herder (eds.), *HT’14: Proceedings of the 25th ACM Conference on Hypertext and Social Media*, Nueva York, Association for Computing Machinery, 2014, pp. 243-248, disponible en [doi:10.1145/2631775.2631824](https://doi.org/10.1145/2631775.2631824) (fecha de consulta: 14 de marzo de 2018).

cada vez más institucionalizada. En esta línea, también se observa que otros mandatarios en el resto del mundo, como el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau; el presidente de Israel, Reuven Rivlin; el presidente de Bosnia y Herzegovina, Mladen Ivanić; el presidente de Rusia, Vladimir Putin, o el presidente de Serbia, Aleksandar Vučić, también emplean la misma estrategia de comunicación multilingüe.

Un Estado cercano a los ciudadanos

La participación es para todos y pertenece a todos, no necesita una estructura o una institucionalidad completamente acabada y perfecta para sentar las bases y dar el paso inicial. En ese sentido, se observa el ejemplo de los ministros de asuntos exteriores de Brasil, Chile, México, Panamá y Venezuela, que eran los únicos en la región que ya contaban con una cuenta en Twitter antes de asumir su cargo, lo que demuestra un interés —al menos personal— de explorar las TIC como herramienta de trabajo en la tarea diplomática, incluso si la política pública local no ahonda en los medios de comunicación social en particular.

La nueva forma que adopta el flujo comunicacional gracias a las TIC, que pasan de ser exclusivamente entre dos actores (emisor y receptor, graficados la mayoría de las veces en forma jerárquica) al diálogo entre múltiples actores (comunicación en red) se explicita de mejor manera al ser diagramados como un grupo de nodos en los que convergen los actores. Ejemplos de esto, especialmente aquellos diálogos entre un actor con poder y otro sin él, pueden ser las conversaciones digitales que, por nombrar algunos casos, el exmandatario venezolano Hugo Chávez mantenía con su audiencia local,²⁶ o las discusiones entre el público al que la expresidenta argentina Cristina Fernández esperaba alcanzar a través de sus videos personales publicados en YouTube y Twitter.²⁷

²⁶ Craig Hayden, “Engaging Technologies: A Comparative Study of US and Venezuelan Strategies of Influence and Public Diplomacy”, en *International Journal of Communication*, vol. 7, enero de 2013, pp. 1-25.

²⁷ M. Erlandsen y M. F. Hernández, *op. cit.*

En el ámbito de los diplomáticos, el fenómeno de *comunicación nodal*²⁸ se observa con mayor frecuencia en las cuentas del exembajador mexicano en Estados Unidos, Arturo Sarukhán,²⁹ o el exembajador de Chile en China, Jorge Heine,³⁰ quienes no sólo promueven las políticas exteriores de sus países a través de las comunicaciones oficiales, sino que también entablan conversaciones, la mayoría de las veces informales, con su red de contactos y seguidores en Twitter, quienes comentan sobre las actividades en las que se ven envueltos en su tarea diplomática y su vida diaria. Con este tipo de actividades se genera una especie de simbiosis digital que resulta positiva a los ojos evaluadores de la promoción de la imagen país y las relaciones cordiales con las audiencias en el extranjero.

En las cancillerías de América Latina, muchos reconocen la importancia de la diplomacia pública digital, muestra de ello es que 11 países de la región cuentan con una política pública digital, que se ha hecho evidente, ya sea mediante un documento con carácter legal, o bien, en el marco de un discurso oficial, en la misma sintonía que las tienen Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea, que buscan utilizar estas nuevas herramientas de las TIC no solamente con el objetivo de establecer un mecanismo innovador de rendición de cuentas, sino para cumplir

²⁸ A nuestro juicio, el concepto de *comunicación nodal* en el marco de la diplomacia pública digital hace referencia a una propuesta conceptual que combina las ideas del *streetcraft* con el *statecraft*, en una versión más aplicada al mundo *offline*, siendo éste un producto que se puede visualizar de manera operativa en una aglomeración de *stakeholders* que interactúan entre sí y se vinculan con otros grupos de interés a través, justamente, del puente generado por los diplomáticos en red.

²⁹ A. Sarukhán, “One of the World’s Original Digital Diplomats Says Twitter is an ‘Unrivaled Tool’ for Foreign Policy”, entrevista de Jeb Sharp y Susie Blair, en Public Radio International, en <https://www.pri.org/stories/2014-12-11/worlds-first-digital-diplomat-says-twitter-unrivaled-tool-foreign-policy> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2018); Clifton Martin y Laura Jagla, *Integrating Diplomacy and Social Media: A Report of the First Annual Aspen Institute Dialogue on Diplomacy and Technology*, Washington, D. C., The Aspen Institute, 2013.

³⁰ J. Heine, *op. cit.*; J. Heine y Joseph F. Turcotte, “Tweeting as Statecraft: How, Against All Odds, Twitter Is Changing the World’s Second Oldest Profession”, en *Crossroads: The Macedonian Foreign Policy Journal*, vol. 3, núm. 2, abril-octubre de 2012, pp. 57-70; Alan K. Henrikson, “Sovereignty, Diplomacy, and Democracy: The Changing Character of International Representation—From State to Self”, en *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 37, núm. 3, 2013, pp. 111-140.

con determinados grados de la taxonomía de la diplomacia pública acuñada por Nicholas J. Cull.³¹

Es evidente que los medios de comunicación social apoyan de manera efectiva los esfuerzos tendientes a escuchar a las audiencias —aunque los gobiernos no recojan de manera profesional las opiniones vertidas en sus canales digitales—; por supuesto, emiten mensajes en torno a sus asuntos de interés nacional; promueven la diplomacia cultural, especialmente de la mano de iniciativas de imagen país; se dan ciertos grados de intercambio académico recíproco, sobre todo en las ocasiones en que los gobiernos apoyan iniciativas como las que han logrado reunir a estudiantes de los Países Miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés); utilizan los medios de comunicación social para apalancar sus noticias locales en una audiencia internacional —el caso de Télam en Argentina, Notimex en México, la Agencia Venezolana de Noticias, la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica, y Prensa Latina en Cuba, son ejemplos de medios de comunicación que han adoptado también las redes sociales como canales de difusión.

Sin embargo, sigue pendiente la tarea de dar el salto hacia la institucionalización de la diplomacia pública digital a través de un modelo propio de la región, más allá de los casos exitosos que se pueden observar en México y Perú.

En el primer caso, la necesidad de optimizar la entrega de información por su red de consulados,³² especialmente aquellos establecidos en Estados Unidos, ha hecho que México se especialice en esta materia, generando un modelo efectivo y amplio, que suma la presencia digital de 67 consulados, 80 embajadas, 8 misiones y 3 oficinas de enlace en el exterior.

En el segundo, Perú supo aprovechar su oportunidad durante el caso concerniente a la delimitación marítima entre Perú y Chile, cuando en 2014 se lanzó con una estrategia digital que no sólo incluía una fuerte

³¹ Nicholas J. Cull, “Diplomacia pública: consideraciones teóricas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, noviembre de 2008-febrero de 2009, pp. 55-92.

³² A. Ramos Cardoso y L. M. Espinoza Castillo, *op. cit.*

presencia en medios de comunicación internacionales a través de entrevistas al presidente Ollanta Humala y a la canciller Ada Rivas, sino también un sitio web dedicado al juicio en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y por supuesto el uso intensivo de los medios de comunicación social para desmitificar y apoyar la posición del gobierno, y bajarle la intensidad al ambiente de confrontación entre los ciudadanos peruanos y chilenos, para, de esa manera, cimentar una relación constructiva con Chile posterior al juicio.³³

Movimientos, desastres naturales y medioambiente en las noticias internacionales

De la mano del concepto de *diplomacia ciudadana* explicado por Melissa Conley Tyler y Craig Beyerinck,³⁴ y de la idea de *diplomacia humanitaria* abordada por Philippe Régnier³⁵ y Hazel Smith,³⁶ resulta interesante observar cómo la diplomacia pública digital encuentra de manera natural un nicho en América Latina a través de los —por desgracia frecuentes— desastres naturales que requieren de asistencia humanitaria inmediata. De este modo, por ejemplo, destacan las iniciativas civiles gracias a las cuales se ha logrado canalizar ayuda espontánea, sin que tuvieran en sí mismas la intención de arrogarse función diplomática alguna en detrimento de los canales institucionales tradicionales, sino más bien como un apoyo a éstos.

³³ Los autores agradecemos a Alejandro Neyra, exdiplomático de Perú, por brindarnos antecedentes del caso peruano.

³⁴ Melissa Conley Tyler y Craig Beyerinck, “Citizen Diplomacy”, en Costas M. Constantinou, P. Kerr y P. Sharp (eds.), *op. cit.*, pp. 521-529.

³⁵ Philippe Régnier, “The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy: Identification of a Community of Practice and Prospects for International Recognition”, en *International Review of the Red Cross*, vol. 93, núm. 884, diciembre de 2011, pp. 1211-1237, disponible en *doi:10.1017/S1816383112000574* (fecha de consulta: 14 de marzo de 2018).

³⁶ Hazel Smith, “Humanitarian Diplomacy: Theory and Practise”, en Larry Minear y H. Smith (eds.), *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft*, Tokio, United Nations University Press, 2007, pp. 36-62.

Un ejemplo de fuera de la región lo expone Ilan Manor:³⁷ en el mes de abril de 2015, un terremoto azotó a Nepal, que dejó más de ocho mil víctimas, entre muertos y damnificados. En cuestión de horas, el entonces ministro de Asuntos Exteriores de India, Vikas Swarup, implementó una serie de cuentas especializadas en Twitter para coordinar la ayuda consular a sus compatriotas indios en la vecina Nepal, que incluyó canalizar la ayuda humanitaria y el transporte de civiles que así lo necesitaran.

Más o menos desde 2009, en la literatura académica se ha estado hablando del concepto *tuitervoluntarismo*,³⁸ luego de observar las acciones digitales en respuesta a urgencias o hechos reales. En relación con Latinoamérica, se han generado grandes volúmenes de mensajes en torno a los *hashtags* publicados acerca de causas tales como los terremotos de 2010 en Haití (341 millones de menciones) y en Chile (342 millones), el de México en 2017 (1.8 millones en sólo el primer mes), el huracán *Irma* en 2017 (995 000 menciones en 45 días) y las inundaciones en el norte de Perú también el mismo año (400 000 menciones).³⁹

El componente colaborativo que forma parte de la naturaleza de los medios de comunicación social es más fácil de observar en esta categoría, puesto que las audiencias suelen consumir noticias y desde ahí generar presión para activar la acción oficial de sus gobiernos y el servi-

³⁷ Ilan Manor, "What Is Digital Diplomacy, and How It Is Practised Around the World", en *Diplomatist*, edición anual, 2016, pp. 34-38, en <http://www.diplomatist.com/dipoanual2016/index.html?pageNumber=36> (fecha de consulta: 9 de octubre de 2017).

³⁸ Kate Starbird, "Digital Volunteerism During Disaster: Crowdsourcing Information Processing", ponencia presentada en *The 29th CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, Vancouver, Canadá, 8 de mayo de 2011, disponible en <http://crowdresearch.org/chi2011-workshop/papers/starbird.pdf> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2018); Onook Oh, Kyounghee Hazel Kwon y H. Raghav Rao, "An Exploration of Social Media In Extreme Events: Rumor Theory and Twitter during the Haiti Earthquake 2010", ponencia presentada en *31st International Conference on Information Systems*, Saint Louis, Missouri, 2010, disponible en https://aisel.aisnet.org/icis2010_submissions/231https://aisel.aisnet.org/icis2010_submissions/231 (fecha de consulta: 15 de marzo de 2018); Amanda Lee Hughes y Leysia Palen, "Twitter Adoption and Use in Mass Convergence and Emergency Events", en *International Journal of Emergency Management*, vol. 6, núm. 3-4, 2009, pp. 248-260, disponible en [doi:10.1504/IJEM.2009.031564](https://doi.org/10.1504/IJEM.2009.031564) (fecha de consulta: 15 de marzo de 2018).

³⁹ El volumen de menciones o mensajes es estimado de acuerdo con datos del software digital BrandWatch.

cio exterior, ya sea en la forma de una acción concreta de un embajador o como una política pública exterior. Un ejemplo de esto ocurrió en Chile en 2013 a partir de las protestas sociales por la construcción del complejo minero Pascua Lama en la frontera entre la Región de Atacama en Chile y la Provincia de San Juan en Argentina, que se sumó a las protestas por los proyectos Punta Alcalde y Río Cuervo en 2013, Hidroaysén en 2014, Alto Maipo en 2016 y Dominga en 2017, lo que dio surgimiento a lo que Dennis Linders⁴⁰ denomina el fenómeno del *we-government*, cuyo usos y gratificaciones lo explica Sebastián Valenzuela⁴¹ en la forma en que los medios de comunicación social en efecto generan acción política directa entre la ciudadanía empoderada.

En esta línea, es pertinente nombrar dos casos: las protestas sociales medioambientales en Chile y el movimiento Ni Una Menos en Argentina. En el primero, se hizo uso de uno de los tantos factores en consideración de la Cancillería chilena para impulsar iniciativas como Our Oceans —en vista de la colaboración con los propósitos de política exterior del país—, impulsando una imagen e iniciativas positivas que mejoren la opinión internacional del país. Mientras que el segundo, se expandió desde 2015 de Buenos Aires al resto del continente a fin de presionar a los gobiernos para que se generen políticas públicas acordes con los compromisos internacionales en materia de protección a las mujeres contra la violencia y el feminicidio.

Este *we-government* pareciera explicar también que las causas sociales que han contado con amplia cobertura mediática en la región latinoamericana hayan mostrado otra oportunidad para que la diplomacia pública digital de las cancillerías se ejerza y a la vez se afiance. El caso de la crisis política y social venezolana, de Ayotzinapa en México o las presiones ciudadanas en la resolución de la crisis con las FARC en Colombia,

⁴⁰ Dennis Linders, “From e-government to we-government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media”, en *Government Information Quarterly*, vol. 29, núm. 4, octubre de 2012, pp. 446-454, disponible en *doi:10.1016/j.giq.2012.06.003* (fecha de consulta: 15 de marzo de 2018).

⁴¹ Sebastián Valenzuela, “Unpacking the Use of Social Media for Protest Behavior: The Roles of Information, Opinion Expression, and Activism”, en *American Behavioral Scientist*, vol. 57, núm. 7, julio de 2013, pp. 920-942, disponible en *doi:10.1177/0002764213479375* (fecha de consulta: 15 de marzo de 2018).

son algunas de las ocasiones en que se han observado acciones digitales, también apoyadas por los mandatarios, cancilleres y, por supuesto, la ciudadanía digital empoderada, para abogar por la resolución pacífica a través de *hashtags* y campañas *online*.

América Latina en ruta hacia la digitalización de la diplomacia

Como se ha descrito, en la región latinoamericana los gobiernos están apostando y considerando los nuevos canales de comunicación como una herramienta cierta y propicia para acercarse a las ciudadanías, no solamente en la tarea de escuchar sus problemas y ofrecerles orientaciones o soluciones, sino también para aprovechar estas tecnologías en el quehacer propio de las relaciones exteriores entre los delegados de los diferentes Estados: es en esta región donde la tríada de representación, negociación y comunicación es fuertemente determinada por la comunicación. En efecto, hemos argumentado que la digitalización de la diplomacia tiene la comunicación como eje vertebral conceptual.

La labor de comunicar —que convoca y trata este artículo— toma una nueva forma, mutando hacia una alejada del secretismo y del carácter elitista que la profesionalización de la diplomacia pública adoptó luego del Congreso de Viena de 1815, acercándose a una actualizada, que considera y valora la participación ciudadana, las múltiples opiniones y el diálogo desjerarquizado.

Es entonces sugerente preguntarse, al concluir este texto, si las políticas y directrices que establezcan y sustenten la digitalización de la diplomacia son necesarias. Asimismo, ¿se quiere contar con instituciones que coordinen embajadores, funcionarios internacionales y ciudadanías para aprovechar las oportunidades de mejora de relaciones y, por ende, de la posición de los países en el sistema internacional?; ¿cómo puede contribuir una infraestructura digital a los propósitos que persigue la diplomacia en sus intereses nacionales, bilaterales, multilaterales y globales?; y, finalmente, ¿hasta qué punto involucrar a la sociedad civil en estos propósitos es logísticamente viable y concreto? Los casos personalizados de la exmandataria argentina Cristina Fernández, el presidente venezolano

Nicolás Maduro y el boliviano Evo Morales parecerían dar algunos indicios. Sin embargo, centrar estrategias en individuos (tal como en la vida no virtual) pareciera no sustentarse en el tiempo y por tanto un llamado a transitar hacia cierta institucionalidad digital es crucial y necesario. Ahora bien, el último y considerable desafío es no burocratizar la socialización ni el actuar de la diplomacia del siglo XXI; ser ante todo flexible y encontrar equilibrios frente al cambio socio-tecnológico. Éstas son las ideas que priman y las que han guiado a la mayoría de las cancillerías latinoamericanas durante estos últimos años.