

# La diplomacia española ante el reto digital



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN





# **La diplomacia española ante el reto digital**



# **La diplomacia española ante el reto digital**



NIPO (papel): 501-16-003-2 / NIPO (en línea): 501-16-002-7

Depósito Legal -

ISBN: 978-84-95265-72-2

© Oficina de Información Diplomática, febrero de 2016

Unidad Editora: Secretaría General Técnica. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Diseño: Oficina de Información Diplomática

Juan Luis Manfredi Sánchez  
Consuelo Femenía Guardiola  
(editores)

En la edición se ha respetado el estilo de redacción por parte de cada uno de los autores. La Oficina de Información Diplomática no se responsabiliza del contenido de las respectivas contribuciones.

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler, o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores.







# Índice

Prólogo.....	11
<b>José Manuel García-Margallo y Marfil</b>	
1.800 veces gracias. Crónica de mi experiencia en Twitter. ....	15
<b>Ignacio Ybáñez Rubio</b>	
1. El modelo de diplomacia digital española. ....	19
<b>Consuelo Femenía</b>	
1.1. Los cambios en la Comunicación en el Ministerio y la comunicación delegada. El surgimiento de una diplomacia digital en España. ....	21
1.2. Mapa de la diplomacia española en el entorno digital.....	22
1.3. Apuntes para el futuro digital .....	23
2. De la estrategia de comunicación a la diplomacia digital: aquellos primeros pasos .....	27
<b>Alberto Antón Cortés</b>	
2.1. Génesis del plan de comunicación de 2012.....	28
2.2. La simbiosis entre tecnología, innovación y diplomacia.....	30
2.3. Aprendiendo juntos: los primeros cursos sobre diplomacia en red	32
3. La comunicación digital y los hubs digitales: la práctica desde el exterior. ....	35
<b>José Pedro Torrubia Asenjo</b>	
3.1. Introducción .....	35
3.2. La diplomacia española ante el reto de la comunicación digital...	36
3.3. Los retos en la comunicación digital desde la perspectiva de una unidad en el exterior. ....	37
3.4. Las Embajadas y Consulados como elementos de la red de comunicación digital.....	38
3.5. Nuevos modos de trabajo. ....	40
3.6. Nuevas herramientas de comunicación digital: los hubs digitales.....	41
3.7. La comunicación digital como dinámica abierta. ....	42

4. Diplomacia digital, diplomacia política.....	43
<b>Juan José Escobar Stemmann</b>	
4.1. La transformación de la diplomacia.....	43
4.2. La Diplomacia Digital.....	44
4.3. La gestión del conocimiento.....	45
4.4. Negociación y cambio político.....	47
4.5. La utilización de la tecnología digital por parte de los diplomáticos.....	48
5. La función consular: modernidad y tradición en la era digital.....	53
<b>Xavier Martí Martí</b>	
5.1. Páginas web.....	55
5.2. Redes sociales.....	57
5.3. Apuntes para una estrategia consular en redes sociales.....	59
5.4. La experiencia de los blogs diplomáticos.....	61
5.5. A modo de conclusión.....	62
6. Diplomacia digital multilateral.....	65
<b>María Victoria González Román</b>	
6.1. La representación: la imagen de país. ¿Cómo comunicar mejor? .	65
6.2. La negociación multilateral: facilitación de los procesos negociadores.....	69
6.2.1. Los métodos de negociación en el trabajo en red y el acceso a la información a través de Internet y los nuevos medios.	70
6.2.2. El proceso de toma de decisiones. ....	70
6.2.3. Las redes sociales.....	71
6.3. La agenda multilateral: por un ciberespacio libre y seguro.....	72
6.4. Los desafíos pendientes.....	72
7. Hacia una nueva diplomacia pública europea.....	75
<b>Miguel Ángel Benedicto</b>	
7.1. El objetivo de la diplomacia pública europea.....	75
7.2. Una sola voz en el mundo.....	76
7.3. El SEAE y el Alto Representante de la UE.....	78
7.4. Una reflexión sobre la estrategia para la diplomacia pública de la UE.....	79
7.4.1. Delegaciones con recursos humanos y financieros dispares ...	80
7.4.2. La oportunidad de la diplomacia cultural.....	81
7.4.3. El papel de los medios.....	82
7.4.4. Una diplomacia digital más interactiva.....	82
7.4.5. Una mayor coordinación.....	83
7.4.6. La marca Europa.....	85

7.5. Conclusiones y recomendaciones .....	85
8. La diplomacia digital de las organizaciones multilaterales: Rusia y la guerra fría en internet .....	89
<b>Rafael Estrella</b>	
8.1. La diplomacia digital de las organizaciones multilaterales .....	89
8.2. La Guerra Fría en la era Internet: la UE, la OTAN y el efecto RT ...	92
8.2.1. ¿Qué pretende Rusia? .....	93
8.2.2. Dinámica y alcance de la propaganda rusa .....	94
8.3. La articulación de una respuesta .....	97
9. La transformación profesional de la diplomacia en red .....	101
<b>Juan Luis Manfredi Sánchez</b>	
9.1. Bases de la diplomacia en red .....	101
9.2. La transformación profesional del diplomático .....	104
9.3. Ideas para la orientación del servicio al ciudadano .....	108
9.4. Una diplomacia mejor .....	110
10. Reputación e influencia en la política exterior .....	111
<b>Jorge Cachinero</b>	
10.1. Principales desafíos de la diplomacia en el siglo XXI .....	111
10.2. La dimensión de la reputación en la política exterior .....	112
10.3. Reputación país vs. Marca país .....	115
10.4. Nuevas formas de hacer diplomacia .....	116
10.5. Los tiempos han cambiado. ....	117
10.6. Decálogo de ideas para un mundo en cambio .....	119
11. El nuevo liderazgo digital .....	121
<b>Rafa Rubio</b>	
11.1. El nuevo tejido social de las instituciones públicas .....	121
11.2. El ciudadano en las instituciones .....	123
11.3. El liderazgo en la era digital .....	125
12. ¡Trabajo cumplido! .....	129
<b>Cecilia Yuste</b>	



---

# Prólogo

**José Manuel García-Margallo y Marfil**

MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN

---

Al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación he sido testigo de cambios sustantivos en la geoestrategia mundial. A nadie se le escapa que estamos en un momento de grandes y aceleradas transformaciones en las que los europeos nos jugamos mucho: la defensa de nuestros valores, el proyecto común, el bienestar de las generaciones futuras, nuestro peso en la economía mundial, y nuestra influencia y protagonismo para encauzar la agenda internacional. Pero quizá resulta menos evidente que la transformación de los equilibrios de poder es, en su mayor parte, deudora de la actual revolución tecnológica.

Desde mi llegada actué convencido de que había que potenciar la diplomacia pública española. El conjunto de percepciones que nos identifican ante nosotros mismos y ante los demás tiene una fuerza – es fuente de poder – que estamos aprendiendo a reconocer, a gestionar y hasta a cuantificar. Pero los impactos de esta nueva era digital en la acción exterior no se detienen en la diplomacia pública. Van más allá de las reflexiones sobre nuestro “soft power”. Tienen que ver también con la capacidad para adaptarnos rápidamente al futuro, de modernizar nuestros métodos y mentalidades, de hacernos más dúctiles para seguir siendo conductores relevantes de una acción exterior cada vez más democratizada, sensible a los acontecimientos y horizontal.

Así, hace poco, en otro libro, reflexionaba sobre los efectos de la globalización en la acción exterior española y sobre sus consecuencias para nuestros embajadores y cónsules. Sólo la negociación internacional y la gestión de respuestas globales pueden hacer frente a los nuevos retos. Donde todo es ahora, cuando las fronteras se desdibujan gracias a la instantaneidad y a la interconexión de los individuos, no hay duda de que las diplomacias también deben ser repensadas.

No estamos más que al principio de esa reflexión y la diplomacia digital ya ha cobrado, en estos dos años escasos, entidad en sí misma.

Ha sido para mí una orientación constante que nuestros representantes en el exterior tuvieran mayor protagonismo en la comunicación, mayor cercanía e interlocución. Por un lado, debemos gestionar la confianza de nuestros ciudadanos en sus administraciones y acoger la creciente participación social; por otro, nadie mejor que nuestros representantes diplomáticos para llegar a los públicos de terceros países. Y para ambas cosas las nuevas tecnologías resultan fundamentales.

Con el objetivo de trasladar a lo virtual lo que somos en el mundo real, a partir de 2015 aceleramos el paso para constituir y conformar los contornos de una presencia informativa y de comunicación digitales como no ha existido antes. Resultaba sorprendente nuestra ausencia hasta entonces, ya que las diplomacias de nuestro entorno habían desarrollado estrategias sobre la importancia creciente de las redes sociales para la labor diplomática y consular, en algún caso con grandes medios y sofisticación. Es más, resultaba incomprensible que el corazón del Ministerio viviera de espaldas a esa realidad ya asumida con toda naturalidad por sus organismos dependientes como el Instituto Cervantes y la AECID. Si el 45% de la población mundial es menor de 24 años y vive conectada a las redes sociales, la comunicación online ha de ser, a partir de ahora, una tarea regular y obligatoria de nuestras oficinas en el exterior; puesto que las administraciones no elegimos el canal: debemos estar allí donde estén los ciudadanos.

En este libro, un conjunto de autores, diplomáticos y expertos, reflexionan con libertad sobre estos cambios recientemente introducidos en los departamentos centrales, y que serán la base para futuros desarrollos. Explican qué hemos hecho y por qué lo hemos creado así.

Esta diplomacia digital, desplegada en un tiempo récord y sin apenas presupuesto, tiene su inspiración en lo que han hecho otros países, pero también es fruto de una reflexión y de objetivos propiamente nuestros: la mayor transparencia y agilidad de los servicios diplomático y consular, la ambición de ser referente de diplomacia digital en español, o el establecimiento de 28 embajadas “hub” a las que se solicita un mayor activismo como garantes de una visibilidad imprescindible en todas las regiones del planeta, son algunos de sus rasgos característicos.

Como les he dicho a los embajadores de España en alguna ocasión, estoy convencido de que como política del Ministerio que ya es, la diplomacia digital debe trascender consideraciones ideológicas o personales, y también calendarios a corto plazo, para convertirse en una vanguardia para la mejora y modernización de la administración pública. Así me gustaría que la vieran los lectores de este libro puesto que, más que en respuesta a una

directriz política, esta diplomacia digital se ha gestado por impulso de los propios funcionarios y funcionarias que vieron en ella un cauce de apertura y acercamiento.

Diciembre de 2015





---

# 1.800 veces gracias. Crónica de mi experiencia en Twitter

**Ignacio Ybañez Rubio / @IgnacioYbanez**

SECRETARIO DE ESTADO DE ASUNTOS EXTERIORES.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN.

---

Al poco tiempo de tomar posesión como Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, la Oficina de Información Diplomática me propuso abrir una cuenta de Twitter en el marco de la modernización de la estrategia del Ministerio, uno de cuyos elementos principales hitos era incrementar la presencia en las redes sociales.

A pesar del vértigo inicial que supone empezar a utilizar una herramienta hasta entonces desconocida para mí, enseguida he comprendido su enorme utilidad por la capacidad que tiene de llegar a un público nuevo de una manera directa y permitiendo además una comunicación en ambas direcciones.

Desde el primer momento he concebido mi cuenta de Twitter como un instrumento de trabajo, como una vía para explicar el trabajo que realizo al frente de la Secretaría de Estado, procurando informar de todo aquello que considero relevante: viajes, visitas de mis homólogos, participación en reuniones o actos, entre otras actividades. Cada tuit supone además la oportunidad de comunicar nuestras líneas de acción en política exterior.

Sin duda, la gestión de una cuenta requiere un esfuerzo extra para mí y para mi equipo. Hay que hacer fotos, pensar los mensajes que queremos hacer llegar, traducirlos al idioma de los 140 caracteres, buscar las cuentas relacionadas para referenciarlas, etcétera. Todo esto sin olvidar el constante retuiteo que intento llevar a cabo de aquellos tuits que considero interesantes y que en la mayoría de los casos están relacionados con la política exterior, pero en los que a veces también incluyo temas culturales, deportivos y

de promoción de España. Estos elementos son cruciales para el despliegue, ya que una gran parte de mis seguidores son extranjeros.

Entre los cerca de 1.800 seguidores con los que cuento en la actualidad se encuentran diplomáticos, periodistas, funcionarios internacionales, Embajadas e instituciones relacionadas con las relaciones internacionales y particulares interesados en la política exterior. El perfil de las cuentas que sigo es muy similar. Esa combinación me produce la sensación de mantener un diálogo en red con aquellas personas e instituciones que compartimos los mismos intereses e inquietudes. Es un diálogo muy enriquecedor por la rapidez con la que fluye la información y por los diferentes puntos de vista que convergen sobre el mismo tema.

Además de permitir expresar mis opiniones e informar sobre mis actividades, Twitter me ha acercado a esa nueva forma de comunicación en la que ya estamos inmersos y que va ganando cada vez más terreno. La velocidad, la inmediatez, o la diversidad de emisores y receptores son enriquecedores. No participar en las redes sociales significa quedarse atrás en el plano informativo. No podemos perder de vista que cada vez más personas, especialmente los jóvenes, ya no recurren a los periódicos, ni a los medios de información tradicionales para seguir la actualidad. Utilizan las redes sociales como medio, no solo para recibir información puntual, sino para, a través de las redes, acceder a contenidos de todo tipo.

La comunicación en doble dirección tiene también el valor añadido de que nos permite conocer la opinión de los demás acerca de lo que contamos. Es una de las cuestiones que más valoro desde que utilizo esta herramienta. Con el tiempo, he comprobado que hay asuntos que cuentan con la aprobación general, pero que hay otros que desencadenan encendidas reacciones en forma de respuesta en las redes. Ocurre especialmente cada vez que pongo algún tuit sobre Gibraltar y recibo decenas de respuestas unos a favor y otros en contra o sobre el conflicto entre Israel y Palestina en el que las posiciones están también muy polarizadas.

Por otra parte, es gratificante ver como asuntos que considero interesantes y que escribo en Twitter adquieren un eco inmediato a través de los que nos retuitean, actuando así como amplificadores de nuestro mensaje. Ocurre mucho, y todavía debería de ocurrir más, con las cuentas de nuestras Embajadas en el extranjero, a las que animo desde aquí a utilizar las redes sociales de manera cotidiana, tanto para informar de aquellas cuestiones de política exterior como para la gestión de asuntos consulares. Recientes experiencias, como el devastador terremoto en Nepal, pusieron de manifiesto la utilidad de Twitter como medio para enviar mensajes a la colonia española.

En definitiva, he de reconocer que mi experiencia en Twitter está resultando muy enriquecedora y creo que con ello contribuyo a la labor de

comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Mi percepción es que las redes sociales permiten acercar la política exterior al ciudadano de una manera ágil y sencilla, y me permiten conocer la opinión de los ciudadanos al respecto. Supone, ante todo, un aprendizaje continuo y un elemento clave de la denominada diplomacia digital, máximo exponente de la diplomacia pública.



---

## CAPÍTULO 1

# El modelo de diplomacia digital española

**Consuelo Femenía / @ConsueloFemenia**

EMBAJADORA. ASESORA PARA LA DIPLOMACIA DIGITAL  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN

---

No es mi propósito aquí recopilar las muchas definiciones ni la evolución del pensamiento sobre diplomacia pública, y tampoco me detendré más de lo necesario en las todavía menos asentadas definiciones de diplomacia digital. El mayor valor añadido se encontrará, espero, en que los gestores ofrezcamos las claves de cómo las entendemos a la hora de ponerlas en ejecución.

Para quienes no estén familiarizados con los conceptos de diplomacia pública y diplomacia digital, tan sólo es necesario apuntar aquí que muchos escritores identifican diplomacia pública con aquellos aspectos del quehacer diplomático que son públicos y que tienen a la opinión pública como su objetivo. La diplomacia busca la defensa de los intereses nacionales y el bienestar de sus ciudadanos, y esa defensa puede proyectarse a través mecanismos de negociación, transacción o imposición, entre Estados y de puertas adentro entre negociadores designados; o puede también ejercerse a través de la influencia y la persuasión de la opinión pública como actor cada día más relevante en toda política exterior. Así nació la *public diplomacy* norteamericana que, como herramienta de *soft power*, perseguía apuntalar la influencia de EEUU a través del contacto con individuos de todo el planeta con afinidades hacia su modelo.

Bajo esa perspectiva, la diplomacia digital no sería sino una parte de la diplomacia pública hecha a través de medios digitales o electrónicos que, eso sí, habría adquirido una notable envergadura y campo de acción.

Pero la evolución de ambas impone una separación mayor. La práctica española acaba identificando la diplomacia pública con la Red de Casas (Casa América, Casa Asia, Casa África, Centro Sefarad-Israel, Casa Árabe y

Casa Mediterráneo), los Institutos Cervantes, Marca España, Fundaciones (la Carolina quizás sea la más conocida) y sociedades que se dedican a favorecer el conocimiento e imagen de nuestro país, tanto ante los propios connacionales como hacia ciudadanos de terceros países. Nuestro modelo de diplomacia pública es un esquema colaborativo entre instituciones públicas y privadas para la puesta en marcha de programas y difusión de informaciones en el ámbito de lo cultural, educativo o económico, destinadas a aumentar la confianza en nosotros.

Mientras tanto, la diplomacia digital hoy en día rebasa los objetivos de influencia y poder o de imagen-país que establece la academia. Tiene componentes de supervivencia y modernización del servicio, y de cambio profundo, sobre todo en los métodos de trabajo y en la democratización de los contenidos de nuestra política exterior. Es la consecuencia de la revolución tecnológica que afecta a tantas parcelas de lo humano, y que ha impuesto nuevas condiciones de desarrollo a la empresa privada, a la producción intelectual y a la creación, a los medios de comunicación, a los individuos y a las administraciones públicas.

Para la agenda de política exterior, estos impactos no han hecho más que comenzar: con el tiempo, el acceso neutro y fácil a Internet, del que no todos disfrutan, será un factor de desarrollo o una nueva brecha entre ricos y pobres. Las nuevas tecnologías difuminan las fronteras, cuando las relaciones internacionales se fundamentan en el respeto a las mismas; y aparecen nuevos riesgos para la seguridad nacional o para la economía derivados de ataques informáticos. Los ejemplos del impacto de las nuevas tecnologías en el contexto internacional se multiplican cada día, y además muchas acciones que forman parte de la esencia de lo diplomático pueden aprovechar los nuevos medios tecnológicos: informar, influir, conectar, entender, compartir, persuadir.

Así, la digitalización de la diplomacia puede entenderse en un sentido amplio o en otro más específico. En sentido amplio, comprende aplicaciones desarrolladas por una administración electrónica y la nueva agenda digital internacional. Pero para esta propuesta, y en sentido estricto, entenderemos como Diplomacia Digital, o comunicación diplomática digital, la tocante a aquellas actividades de comunicación a través de las nuevas tecnologías y plataformas, del MAEC y de sus oficinas en el exterior, y en materias consulares y diplomáticas así como en otras derivadas de las funciones del Departamento. La comunicación digital, pues, está siendo punta de lanza de temáticas y aproximaciones que, en pocos años, tendrán transversalidad y podrán afectar a otras unidades de Exteriores.

## **1. 1. Los cambios en la Comunicación en el Ministerio y la comunicación delegada. El surgimiento de una diplomacia digital en España.**

Uno de los cambios más profundos en los que estamos inmersos es el crecimiento imparable de personas que viven conectadas a las redes e Internet. Se calcula que ya casi la mitad de la población mundial es usuaria de Internet, y el número de transacciones y servicios contratados a través del ordenador no para de aumentar.

Hay más de 4.000 perfiles de Ministerios de Asuntos Exteriores, embajadas y diplomáticos de todo el mundo (Twiplomacy Study, 2015). Pero, visto con profundidad, el ejercicio no sólo consiste en adoptar las nuevas plataformas para contar lo que pasa *offline*, como si de una mera modernización en el canal de difusión se tratara, sino de dejarse influir por lo que la revolución tecnológica trae: la posibilidad de mejorar la eficiencia de las actuaciones y servicios públicos gracias al contacto constante con el ciudadano.

No es difícil, pues, que la reflexión sobre el futuro quehacer de diplomáticos y cónsules en un mundo cada vez más digitalizado nos lleve a concluir que son necesarias mayores dosis de extroversión y descentralización. Si antes el diplomático era, la mayor parte del tiempo, un discreto negociador cuyos éxitos quedaban lejos de los ojos del público, hoy es más abundante la necesidad de explicar en todas direcciones. Quien no explica la naturaleza de su actividad puede perder su legitimidad social. El diplomático se encuentra en posición idónea para volcar su comunicación, no sólo hacia dentro de su sistema como hasta ahora –esto es, hacia su central– sino hacia fuera, hacia los públicos potencialmente interesados, haciendo el embajador (representante con capacidad de negociar y vincular a su Estado) de “embajador” (representante con capacidad de explicar, persuadir y atraer en un contexto más abierto). Todo ello está en nuestra genética profesional, y sólo es cuestión de cambiar el porcentaje de mezcla según los casos y el momento.

En cuanto a la descentralización, es otra consecuencia de lo digital. Prácticamente ningún servicio exterior occidental pretende centralizar el cien por cien de la labor de comunicación, porque sería ineficaz; hoy en día, incluso para la empresa privada, no hay más remedio que empoderar, en términos de comunicación y mensaje, a los principales representantes de la organización, que deberán velar por la coherencia entre el mensaje y los valores fundamentales de la misma. La aceleración de los tiempos y la necesidad de respuestas inmediatas puede dejar obsoleta cualquier estrategia a largo plazo o centralizada.



## 1.2. Mapa de la diplomacia española en el entorno digital

El modelo español de diplomacia digital se ha generado, principalmente, a lo largo de 2014 y 2015, cuando se reveló necesario elaborar un plan de desarrollo que corrigiera las incoherencias de un despliegue basado hasta entonces principalmente en la convicción personal. Nuestro mapa carecía de contornos precisos y no guardaba simetría con nuestra ambición internacional.

El primer paso consistió en inventariar las cuentas existentes. El segundo, en ver cómo lo hacían los demás.

Puesto que nos hemos incorporado a la diplomacia digital con retraso, no se trataba de inventar la rueda, pero sí de adaptar otros esquemas a nuestro camino particular. Contábamos ya con redes sociales conocidas y asentadas para la promoción de lo cultural, como las del Instituto Cervantes y las de muchos centros y consejerías culturales, y lo mismo cabría decir en el campo de la Cooperación Internacional con la red de oficinas dependientes de la AECID, o con la Marca España, el gran impulso de Diplomacia Pública de esta legislatura. Por último, la Oficina de Información Diplomática y un conjunto de embajadas habían desarrollado cuentas una visión más poliédrica y completa, sacando la identidad proyectada de casillas sectoriales. Tras estudiar los ejemplos que ofrecían otros países, quedó claro que:

a) España podía convertirse en referente de diplomacia digital en español, proyectando su peso como potencia media en la comunicación digital y favoreciendo con ello la visibilidad de nuestra política exterior.

b) Una correcta diplomacia-e necesitaba de unos medios materiales y humanos mínimos, aún en un contexto de restricción del gasto y de que no existían partidas presupuestarias previstas.

c) Al tener voluntad de globalidad, había que combinar ese despliegue general con un aterrizaje sobre el terreno mediante la priorización de regiones y temas.

d) Existían varios casos de éxito en Europa sobre atención consular y el servicio a sus ciudadanos en el exterior, por lo que nuestra diplomacia digital tenía que incluir esa dimensión.

e) El desarrollo de una diplomacia digital es ya una necesidad incuestionable, y sin ella es difícil conseguir determinados objetivos. Además, la tendencia general indicaba que cada vez es mayor el campo de acción de las diplomacias digitales de nuestro entorno.

La Oficina de Información Diplomática recabó información sobre la estrategia de comunicación por Internet de otros MAEs también para la definición de los objetivos a perseguir. Las diplomacias consultadas usan las redes sociales para objetivos combinables entre sí, tales como aumentar su peso internacional, como cauce de *soft power*, para difundir imagen-país, o

para favorecer un acercamiento de la administración al ciudadano a través de mayor transparencia y explicación, así como para conseguir información útil. También diseñan campañas específicas o de posicionamiento en temas que reflejan sus particulares intereses, ya sea en el ámbito del desarme, los derechos humanos, o ante acontecimientos específicos. Por último, se habían llevado a cabo planes de atención consular a través de redes sociales.

Asimismo se detectaron ciertas “demandas de comunicación”, sobre todo en torno a consulados y embajadas donde existían ya colectividades de españoles activas *online* y que opinan sobre los servicios prestados por la oficina en cuestión.

Todo ello permitió, en el primer trimestre de 2015, pisar el acelerador y componer un modelo propio al que han respondido los sucesivos impulsos desde entonces. Ese modelo tiene las características que resultan imprescindibles en la actualidad, y responde a la ausencia de presupuestos que permitieran otras alternativas.

### **1.3. Apuntes para el futuro digital**

En el futuro convendrá adaptar el modelo a las nuevas circunstancias, nada más natural en el contexto de constante innovación y giro que nos impone lo digital. Permittedme apuntar hacia dónde podrían ir esos cambios.

1. Algunas de nuestras características actuales son compartidas con los países de nuestro entorno. Así, se ha hecho recaer el peso de la comunicación digital en los propios funcionarios diplomáticos y consulares, haciendo mucho énfasis en estos primeros años en la formación y en la elaboración de manuales y guías de estilo que ayudaran a minimizar los riesgos de uso, a acelerar el aprendizaje y a evitar que el miedo al error resultara paralizante.

También son muchos los servicios diplomáticos que presentan sus perfiles en redes sociales con un formato bastante homogéneo, y que han tenido que buscar un equilibrio entre los perfiles personales, con mayor gancho, y los que llamamos institucionales o corporativos, esto es, las cuentas de las embajadas o de los consulados. Para nuestro esquema era esencial desarrollar estos perfiles institucionales en primer lugar y como servicio al ciudadano; pero veo posible cambiar la tendencia hacia una mayor libertad de formato y contenidos, aceptando poco a poco lo que ello implica: más descentralización, mayores diferencias de matiz, mayor protagonismo personal, y más diálogo.

2. Igualmente podemos considerarnos en línea con otros servicios en cuanto a los mecanismos de revisión y control. Una vez al año, se ha comenzado a pedir a las embajadas que elaboren una estrategia en comunicación, un Plan de Comunicación país a país, en el que deben valorar y establecer objetivos también para la gestión de sus redes sociales.

3. Los criterios de partida para determinar las plataformas y el estilo de las cuentas tampoco son muy diferentes de los de otros países. A nadie extrañará que las plataformas más habituales de nuestro Atlas de Redes Sociales sean Twitter y Facebook, además de las páginas web, y que la utilización de Youtube, Instagram, los blogs diplomáticos u otros recursos sea una dimensión a desarrollar una vez asegurada la sostenibilidad de las ya creadas.

Calidad y pertinencia de la información deben combinarse con rapidez de respuesta y respeto al interlocutor, por lo que nuestra respuesta puede tener limitaciones.

4. Uno de los rasgos más singulares de nuestro modelo es la existencia de embajadas con un grado mayor de responsabilidad. Se han identificado un conjunto de cuentas que aseguren la coherencia y la cobertura de todas las regiones, idiomas principales, y temáticas horizontales más importantes. Así, 28 Embajadas fueron definidas como *hub* de comunicación digital, y se les otorga mayor capacidad de propuesta para alcanzar una visión regional o transversal, o se les pide que actúen como fuente principal de información sobre España en un determinado idioma. Este esquema está dando sus primeros pasos en el segundo semestre de 2015.

Junto a las gestionadas directamente desde los servicios centrales, estas cuentas *hub* forman el árbol de nodalidad sobre el que se sustenta todo el resto de la red. Un mayor activismo de este conjunto nodal debería traducirse en mayor robustez y capacidad de penetración. Y tendremos también que avanzar en el nivel de *engagement* o de interacción.

5. En el plano interno, se ha iniciado el camino para dar solución a los principales problemas de acceso a Internet de todos los usuarios oficiales, cada uno con una complejidad específica; así, por ejemplo, está ocurriendo para las embajadas en África con servicios de Internet deficiente. Exteriores, con oficinas distribuidas por todos los continentes, está desarrollando utilidades que le permitan compartir materiales, archivos audiovisuales, fotografías, etcétera, de forma instantánea. Son sólo dos ejemplos de las transformaciones técnicas que necesitamos llevar a cabo.

También se ha comenzado a invertir, aunque en cantidades mucho más reducidas que las diplomacias de nuestro entorno, en la gestión de las cuentas para mejorar su atractivo, y en la medición y analítica de impactos. Ello representa un giro importante: el presupuesto se invierte menos en suscripción y lectura de prensa y más en emisión de contenidos propios.

6. Otra de las carencias que habrá que resolver en el futuro es la ausencia de estructura interna, en los servicios centrales de Exteriores, suficiente para sustentar una diplomacia digital creciente, un área que sin duda ganará en complejidad y sofisticación. El impulso ya no puede ser puntual o esporádico, como a través del nombramiento de un Embajador en Misión Especial, sino que requiere de una unidad específica y de carácter permanente.

7. También será necesario potenciar la perspectiva consular, lo que podrá revestir varias alternativas. Muchos servicios diplomáticos consultados, desde Polonia a Irlanda o México utilizan ampliamente redes sociales, aplicaciones para móviles, webs, y otros instrumentos para mantener el contacto con sus nacionales, explicar qué puede y qué no puede hacer un consulado, o para activar dispositivos de emergencia.

A lo largo del año, pues, se ha ido gestando una red básica de diplomacia digital, que ya cuenta con un número mayoritario de misiones y oficinas *online*. Pero no estamos más que al principio del camino. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación sigue el ejemplo de otras administraciones públicas que, en los niveles autonómico, local o central, están desarrollando herramientas de permeabilidad y participación ciudadana. Tomando las palabras de Antonio Díaz Méndez (2015:10), “las administraciones públicas estamos ya utilizando las redes sociales de una manera bastante generalizada, si bien en la mayoría de los casos de una forma un tanto inercial, con cierto seguidismo e imitación [...] La presencia en redes sociales ha estado apoyada fundamentalmente en enfoques y estrategias de comunicación. Siendo esto necesario, en el futuro se mostrará claramente insuficiente [...] Una estrategia clara de actuación y presencia en las redes, entroncada con la naturaleza y razón de ser de la Administración, debería nuclearse en torno a la calidad democrática y la innovación [...] La evolución natural de estos procesos será aprovechar al máximo el caudal de los funcionarios emprendedores y ayudarlos con buena formación, así como creando comunidades de práctica”.

Muchos compañeros y compañeras, verdaderos “funcionarios emprendedores” fueron por delante y avanzaron solos y solas cuando todavía no existía una política del departamento sobre la que apoyarse, y es justo reconocer su coraje cuando todavía no teníamos ni “una comunidad de práctica” ni un plan. Este el gran salto que hemos realizado en este último año. Harán falta más.

Los avances registrados, por ejemplo, en la cuenta principal de Twitter, @MAECgob, ahora ya con más de 80.000 seguidores, señalan que vamos en la dirección correcta. Nos permiten iniciar nuestra incorporación al conjunto de diplomacias que están realizando el esfuerzo de puesta al día, adaptación e investigación sobre su propio valor futuro. Todavía este esfuerzo es poco visible para otros socios internacionales o para los estudiosos de la diplomacia digital internacional, en parte por nuestra receta particular de idiomas y en parte por la novedad. Pero espero - como dice la frase ya hoy célebre - que la diplomacia digital haya llegado para quedarse.

## Referencias

DÍAZ MÉNDEZ, Antonio (2015) “Prólogo”. En CRIADO, J.I. y ROJAS-MARTÍN, F. (eds.), *Casos de éxito en redes sociales digitales de la administraciones públicas*. Barcelona : Escola d’Administració Pública de Catalunya, 8-10.

---

## CAPÍTULO 2

# De la estrategia de comunicación a la diplomacia digital: aquellos primeros pasos

**Alberto Antón Cortés**

EX EMBAJADOR EN MISIÓN ESPECIAL PARA LA DIPLOMACIA DIGITAL.  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN

---

Entre los meses de julio de 2012 y octubre de 2014 colaboré en la Oficina de Información Diplomática (OID), primero como Vocal Asesor y posteriormente como Embajador en Misión Especial para la Diplomacia Digital. Fue una experiencia enriquecedora al haber podido participar en un proyecto innovador del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación que sentó las bases para el desarrollo de la cultura digital y el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en nuestro Servicio Exterior.

Al lanzarse por la OID, en octubre de 2012, el denominado “Plan de Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España en el Exterior”, quedaban puestos los fundamentos de un proceso que podría conducir a una toma de conciencia en nuestro Ministerio de la importancia de las tecnologías. El documento respondía a un enfoque estratégico en la medida en que en su diseño se buscó desde el primer momento hacer de las embajadas y consulados, y particularmente de los funcionarios diplomáticos que en ellas trabajaban, los protagonistas de un amplio debate sobre la función de comunicación y sobre los procedimientos y herramientas que la hacían posible. El plan tuvo una buena acogida. Las propias representaciones aportaron una serie de reflexiones e ideas de gran interés a partir de las cuales se pudo ir alumbrando y dando forma a una serie de iniciativas que tenían como denominador

común la importancia de trabajar en red y la necesidad de implantar una cultura de lo digital en nuestro Servicio Exterior.

El objetivo del presente artículo es contar como se desarrolló el proceso durante esos dos años: los principales hitos en el desarrollo del Plan de Comunicación como eje articulador del proceso, los retos que hubo que afrontar, las principales reflexiones y aportaciones de nuestras embajadas y consulados, y la conciencia creciente de la utilidad de las tecnologías para conseguir una eficaz coordinación entre los Servicios Centrales del Ministerio y las representaciones de España en el exterior.

Con mi aportación al presente libro quiero ante todo expresar un reconocimiento a mis compañeros y compañeras que, tanto en los planes de comunicación remitidos anualmente a la OID, como en los foros de debate de los cursos organizados sobre diplomacia en red y, muy particularmente a través de las cuentas de las embajadas y consulados en las redes sociales y de sus posts en los blogs del Ministerio, hacen cada día que fructifique la semilla de la cultura digital en nuestro Servicio Exterior. También desearía dar testimonio de la cooperación entre la OID, la Subdirección General de Informática, Comunicaciones y Redes y la Escuela Diplomática, que hizo posible traducir en resultados concretos muchas de las ideas y propuestas surgidas de esa reflexión conjunta que se produjo en el marco del Plan de Comunicación y de los mencionados cursos.

## **2.1. Génesis del plan de comunicación de 2012**

Hacia 2012, cuando estábamos en plena crisis económica y había una percepción distorsionada y parcial de la realidad española en el exterior, se hacía especialmente necesario dinamizar una de las funciones básicas de la labor diplomática cual es la de comunicación y promoción de nuestra imagen como país. En ese contexto de crisis se requería un esfuerzo adicional de comunicación y una reflexión sobre los principios que deben inspirar la citada función y sobre sus instrumentos y procedimientos.

Se elaboró en la OID una “Guía de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España” que incluía lo que se denominó “Plan de Comunicación de las Representaciones de España en el Exterior”. Dicha iniciativa consistía básicamente en una serie de sugerencias e instrucciones a las representaciones para que, bajo la coordinación del Jefe de Misión, cada embajada elaborara su propia estrategia o plan de comunicación destinado a potenciar la imagen de España en el país de acreditación. El objetivo era que los planes de comunicación de las Embajadas fueran a la vez documentos vivos e instrumentos de trabajo que permitieran articular una eficaz política de comunicación bajo la coordinación de la OID.

El citado ejercicio buscaba, en primer lugar, promover una reflexión en nuestras representaciones en el exterior en torno a la función de la comunicación y se concebía como un diálogo entre los Servicios Centrales, a través de la Oficina de Información Diplomática, y las representaciones. El proyecto recibió una buena acogida y dos meses después un buen número de embajadas ya habían elaborado y remitido al Ministerio sus planes de comunicación. La riqueza de las ideas y propuestas contenidas en los documentos en los que nuestras representaciones habían volcado sus reflexiones en materia de comunicación, condujeron a la elaboración, en diciembre de 2012, de un segundo documento de trabajo denominado “Informe-Balance del Plan de Comunicación” (IB). El esquema del informe-balance, que se detalla a continuación, encerraba una estrategia orientada a fomentar el trabajo en red dentro de nuestro Servicio Exterior y permitió ir abriendo camino a la cultura digital en el Ministerio e incorporar progresivamente el uso de la tecnologías y de las redes sociales al trabajo cotidiano de los funcionarios de nuestro Servicio Exterior.

El citado informe, elaborado tras analizar los planes de comunicación remitidos por las embajadas, tenía tres apartados. En primer lugar, unas ideas fuerza donde se recogían hasta diecisiete reflexiones y propuestas prácticas en materia de comunicación. Una de las conclusiones hacía referencia a la utilidad del uso de las redes sociales para transmitir con más eficacia y rapidez mensajes dirigidos a reforzar nuestra imagen en el exterior. Se señalaba la necesidad de hacer una reflexión sobre esta cuestión y se apuntaba la posibilidad de realizar alguna experiencia piloto.

En segundo lugar, un apartado de buenas prácticas. Se hizo una recopilación y sistematización de las aproximadamente sesenta buenas prácticas en materia de comunicación que habían propuesto las distintas embajadas, distinguiendo entre aquellas que eran susceptibles de ser aplicadas en todos los países y las que se circunscribían sólo a un grupo determinado de ellos, teniendo en cuenta el contexto cultural, económico o político del país y sus relaciones con España.

Finalmente, un tercer apartado denominado “Plan de trabajo”. Con objeto de mantener la dinámica del proceso, y como demostración a las representaciones de que por parte de los Servicios Centrales en el Ministerio se iban a tomar en cuenta las propuestas realizadas, la OID avanzaba un plan de trabajo para los meses siguientes. Entre los objetivos contenidos en el plan se mencionaban, a los efectos que nos interesan, los dos siguientes:

a) Trabajar en coordinación con otros Departamentos del Ministerio para dar una respuesta satisfactoria a la utilización de las redes sociales por parte del MAEC y de las Embajadas



b) Trabajar para que nuestras Representaciones puedan tener acceso rápido a los contenidos que deberán transmitir en el ejercicio de la función de comunicación.

Con este primer Informe-Balance del Plan de Comunicación se dejaba constancia de manera expresa de la importancia de las tecnologías, de las herramientas audiovisuales y de las redes sociales para un ejercicio moderno de la comunicación. Por otro lado, al distribuir el documento entre las representaciones de España en el exterior, se creaba una red de trabajo y de conocimientos dentro de nuestro Servicio Exterior, lo que encajaba perfectamente dentro de la filosofía de la diplomacia digital. Finalmente, se reconocía la importancia del diálogo entre los Servicios Centrales y las representaciones y de la colaboración entre distintos departamentos del Ministerio, algo esencial para la implantación de la cultura digital en el seno de la Administración.

## **2.2. La simbiosis entre tecnología, innovación y diplomacia**

Para poner en práctica los mencionados objetivos en materia digital hubo que superar un primer obstáculo, de carácter técnico, relacionado con la necesidad de preservar la seguridad de las comunicaciones diplomáticas, aspecto éste fundamental y particularmente prioritario para los servicios de informática del Ministerio. Gracias a la comprensión y colaboración de la Subdirección General de Informática, Comunicaciones y Redes del MAEC fue posible establecer un protocolo de actuación que, aunque era algo artesanal, garantizaba los necesarios permisos a las representaciones que mostrarán su disposición a abrir y gestionar cuentas en Twitter con arreglo a unas instrucciones elaboradas por la OID. El resultado fue que a lo largo del año 2013 fue creciendo el número de representaciones activas en las redes sociales.

Al mismo tiempo, se produjeron otros avances importantes en el uso de las tecnologías en el Ministerio. Se creó la nueva página web, más intuitiva y visual que la precedente y en la que se incluyeron, entre otros aspectos, blogs en los que diplomáticos, destinados en los Servicios Centrales o en el exterior, contaban sus experiencias profesionales con un estilo y un lenguaje que llegaban fácilmente a la sociedad. Por otro lado, se dio otro paso significativo en el ámbito digital al proporcionar, a través de Internet, a las embajadas, con ocasión de la celebración de nuestra Fiesta Nacional, atractivos productos audiovisuales para que pudieran transmitir de manera más eficaz la imagen de España en los países ante los que estaban acreditadas.

La respuesta positiva de las embajadas a las iniciativas de la OID y la receptividad demostrada hacia las nuevas herramientas digitales hizo aconsejable anticipar el II Informe-Balance del Plan de Comunicación, en un de-

seo de impulsar y consolidar los avances que se estaban gestando en materia digital. La estructura del nuevo informe fue ligeramente distinta a la del primero, con objeto de dar carta de naturaleza a las nuevas prioridades.

Comenzaba con un primer epígrafe titulado “Conclusiones y buenas prácticas en materia de comunicación y utilización de las redes sociales”. En el documento, se destacaba la importancia de la formación en materia de comunicación de los miembros del Servicio Exterior. Se apuntaba la posibilidad de organizar cursos presenciales y digitales para diplomáticos sobre los nuevos procedimientos, canales y herramientas de comunicación, con el apoyo de la Escuela Diplomática y de expertos en comunicación y diplomacia digital. Por otro lado, se indicaba que se imponía la utilización sistemática de Internet y de las redes sociales si se quería desarrollar una política de comunicación adaptada a los nuevos tiempos.

El segundo ítem se titulaba “Balance del programa de trabajo del I Plan de Comunicación”. Cuando todavía no se había cumplido un año desde el lanzamiento por la OID de la estrategia de comunicación, pudo hacerse un segundo balance del plan que incorporaba, como aspecto central, los avances realizados en materia digital. En el citado informe se explicaba, entre otros aspectos, la opción hecha en una primera etapa por la regulación del uso de Twitter, por considerar que era una red social más profesional, que permitía una mayor rapidez en la comunicación, así como llegar a un mayor número de usuarios. Se tomaba nota de que más de treinta representaciones ya habían abierto cuentas en dicha red social y aproximadamente otras veinte gestionaban cuentas en Facebook, a pesar de que la OID no había elaborado todavía reglas de uso para dicha red social. Aunque esta primera experiencia piloto en materia de redes sociales tendía a circunscribirse a Twitter, se dejaba margen de maniobra a las representaciones para explorar otras redes sociales, en el entendimiento de que en el mundo digital se debe actuar con flexibilidad, y hasta cierto punto con osadía, incluso dentro de la propia Administración.

Por otro lado se sacaban algunas conclusiones en materia de utilización de las redes sociales por parte de la representaciones en base a la experiencia acumulada durante los primeros meses de la experiencia piloto. Son de destacar las siguientes: ausencia de incidentes relacionados con el uso de Twitter, un alto grado de cumplimiento de las reglas de funcionamiento establecidas por la OID, rápido crecimiento del número de seguidores de las cuentas de Twitter de las representaciones, y desarrollo entre los funcionarios del Servicio Exterior de una cultura de comunicación que incorpora los medios y herramientas que proporciona la Web 2.0.

Finalmente, se apuntaban algunas sugerencias para seguir progresando en cuanto a la presencia eficaz en las redes sociales, citándose a título de ejemplo: incrementar la información suministrada en cuestiones de interés

práctico para los ciudadanos; utilización de más *hashtags*, lo que proporcionaría un tono más profesional a los tuits, además de darles una mayor difusión, la incorporación de más contenidos propios en los tuits de las representaciones, y utilización de herramientas de gestión de redes sociales, entre otras.

Por último, se describía un “Plan de trabajo” sobre la base de los progresos realizados en la experiencia piloto y habiendo constatado que se iban superando las primeras barreras ideológicas y tecnológicas para la introducción de las nuevas herramientas en el ejercicio de la función de comunicación, se decidió marcar un objetivo más ambicioso para la nueva etapa, que incluía disponer de una estrategia de diplomacia pública del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación que incorporara un plan de diplomacia digital. Asimismo se expresaba el deseo de enmarcar dicha estrategia en la futura Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado.

Por último, al tomar nota de la necesidad de implantar la cultura digital en el Servicio Exterior, se destacaba la importancia de la formación en temas de comunicación y particularmente en materia de diplomacia digital.

### **2.3. Aprendiendo juntos: los primeros cursos sobre diplomacia en red**

A medida que la estrategia articulada en torno al Plan de Comunicación fue poniendo en evidencia la necesidad de incorporar el uso de las nuevas tecnologías digitales por las oficinas en el exterior, se planteó la necesidad de pensar en un modelo que se adaptara a nuestro Servicio Exterior. Países más avanzados que el nuestro en el campo de la diplomacia digital, como Los Estados Unidos o el Reino Unido, habían desarrollado hacía años sus propios modelos que se habían convertido en referencias ineludibles de la teoría de la comunicación y de las redes sociales. El tema estaba claro en la literatura pero ¿cómo deberíamos proceder en la práctica?

Tras conversaciones con responsables de las redes sociales de las embajadas extranjeras, consultorías especializadas en comunicación, departamentos de comunicación de empresas españolas, gestores de redes sociales en organismos públicos y expertos en informática y herramientas digitales del propio Ministerio, resultaba claro que el reto inmediato era esbozar un modelo de diplomacia digital adaptado a nuestras necesidades y a los recursos disponibles en el MAEC.

La experiencia positiva del primer trabajo en red que había supuesto el ejercicio del Plan de Comunicación, junto con la necesidad de formar y familiarizar a los funcionarios de nuestro Servicio Exterior en la utilización de las nuevas herramientas y canales de comunicación, nos animó a organizar cursos sobre diplomacia digital para diplomáticos con un enfoque eminente-

temente práctico. La organización de los cursos fue posible gracias a la estrecha colaboración entre la OID, la Escuela Diplomática y la Subdirección General de Informática, Comunicaciones y Redes. Los cursos se impartieron en la modalidad online por la consultoría de comunicación Llorente y Cuenca.

Se organizaron dos seminarios sucesivamente, en el primer semestre del año 2014, en los que participaron más de doscientos funcionarios diplomáticos. En el primer curso se inscribieron 108 alumnos de otras tantas embajadas, de los cuales la mayoría (44) eran Jefes de Misión; 33 eran Segundas Jefaturas y 31 eran miembros de las representaciones con responsabilidad directa en los planes de comunicación o en la gestión de las redes sociales en las respectivas oficinas. En el segundo curso participaron otro centenar de diplomáticos, la mayor parte de los cuales estaban destinados en consulados, algunos en embajadas y el resto en los Servicios Centrales.

La selección de las representaciones participantes en estas dos primeras experiencias de formación, así como la de los alumnos vino determinada por varios factores: en primer lugar, se dio prioridad a aquellas embajadas que habían mostrado una mejor disposición para asumir los retos de las nuevas funciones y estaban ya operando en las redes sociales.

En segundo lugar, se procuró que hicieran el curso funcionarios con una alta responsabilidad en la representación, primero por pertenecer a un grupo de edad poco familiarizado con las nuevas herramientas digitales y también por encontrarse en una posición más ventajosa para difundir la cultura digital entre los restantes miembros del equipo. Finalmente, el perfil de los candidatos para el segundo seminario fue diferente al de los alumnos del primer curso, al haberse podido comprobar, mediante las enseñanzas impartidas en éste, la utilidad de las nuevas herramientas para el ejercicio de la función consular.

Los cursos, al efectuarse en la modalidad *online*, determinaron la necesidad de hacer un esfuerzo en cuanto a los medios informáticos proporcionados a las representaciones y aplicar nuevos protocolos en materia de acceso a Internet para los alumnos de los cursos, los cuales se mantuvieron al finalizar éstos.

Las enseñanzas impartidas fueron de gran utilidad no sólo para los alumnos sino también para los que pilotábamos el proyecto en el Ministerio. Los temas seleccionados para los cursos guardaron un buen equilibrio entre los enfoques teóricos y prácticos y el profesorado planteó unos hilos de debate interesantes en los foros de discusión de la plataforma. La respuesta de los alumnos ante la oportunidad que se les brindaba de intercambiar opiniones y experiencias sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio de la carrera diplomática, en sus diversas funciones de comunicación, cultural, económica y diplomática propiamente dicha, fue extraordinaria y surgieron nu-

merosas propuestas para la puesta al día del ejercicio de la profesión, con el telón de fondo de las nuevas herramientas y canales de comunicación digitales que se iban exponiendo en los seminarios.

Al término de estos primeros cursos *online* y de otros presenciales realizados en la Escuela Diplomática para los funcionarios de las últimas promociones, se disponía de abundantes elementos que, debidamente sistematizados y traducidos en propuestas concretas de actuación, iban a permitir no sólo abordar en mejores condiciones dos desafíos. El primero era nuestro propio modelo de diplomacia digital desde la perspectiva de la comunicación, mientras que el segundo consistía en la modernización de procedimientos y métodos de trabajo en el propio Ministerio teniendo en cuenta la importancia creciente de los principios de transversalidad y horizontalidad vinculados a la tecnologías. Por último, a raíz de los cursos se acrecentó el interés por la diplomacia digital entre los miembros del Servicio Exterior, y un número creciente de representaciones manifestaron su disposición a abrir cuentas en Twitter y en otras redes sociales.

---

## CAPÍTULO 3

# La comunicación digital y los hubs digitales: la práctica desde el exterior

**José Pedro Torrubia Asenjo**

DIPLOMÁTICO. CONSEJERO DE ASUNTOS CULTURALES Y CONSULARES.  
EMBAJADA DE ESPAÑA EN SUECIA.  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN.

---

### 3.1. Introducción

“Diplomacy is a long distance race”. La frase corresponde a un tuit de @javiersolana, retuiteado, a su vez, el 27 de Julio de 2015 por @carlbildt y expresa una realidad que caracteriza a la práctica diplomática: la de constituir un continuo, una “carrera de fondo” que ya ha atravesado multitud de metas volantes y ha experimentado múltiples transformaciones en el camino.

Sin embargo, no comenzaremos con esta reflexión por su contenido sino por el medio en el que se expresa. Para muchos puede resultar chocante referirse al antiguo Primer Ministro y Ministro de Asuntos exteriores sueco Carl Bildt y a nuestro antiguo Ministro de Asuntos Exteriores – y Jefe de la Diplomacia europea – Javier Solana por sus no demasiado protocolarios perfiles de Twitter. Sin embargo éste es el formato en el que dos auténticos pesos pesados de la diplomacia europea, con décadas de actividad profesional a sus espaldas, son seguidos a diario – o más que a diario ¡al minuto! – por más de 82.000 personas, en el caso de Solana y por nada menos que 450.500 seguidores en el caso del segundo. Éste es el formato y el medio en el que son leídos, el utilizado para compartir sus reflexiones y, sobre todo,

es probablemente el único que sus seguidores tienen a mano para interactuar con ellos.

En otros capítulos de este libro se han apuntado definiciones del nuevo concepto de “diplomacia digital” y sus múltiples “clones”: “diplomacia 3.0”, “e-diplomacia”, “diplomacia twitter”, “diplomacia directa” o “ciber-diplomacia”. Nuevos calificativos con los que se pretende condensar en un término gráfico la puesta al día, en el contexto de la era digital, de una práctica – la diplomática – de larga tradición pero abocada a adaptarse constantemente a retos e instrumentos nuevos. También se ha abundado suficientemente en la caracterización de la diplomacia pública, por lo que nos ahorramos definiciones recordando, no obstante, algunos aspectos necesarios para centrar la reflexión en cómo concretamos, desde el exterior – desde la práctica de una unidad del MAEC en el exterior– la respuesta al reto digital.

No obstante la fascinación, el ritmo en la que la mayor parte de los servicios diplomáticos se han ido adaptando a la realidad de los instrumentos digitales sugiere que hay una cierta incertidumbre respecto a cómo incorporarlos a los engranajes tradicionales. Pero de hecho se está haciendo. Sin duda estamos entre todos sentando las bases y las prácticas de un modelo español de diplomacia digital. Sin fórmulas mágicas, observando el entorno y las prácticas que demuestran ser eficaces y sin pretender que las experiencias sean sin más extrapolables de un contexto a otro se va creando – la diplomacia española va creando – un traje a medida para su despliegue digital.

### **3.2. La diplomacia española ante el reto de la comunicación digital.**

Hay que decir que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) ha entendido la dimensión de este reto y está inmerso en el proceso de adaptar la comunicación a la comunicación digital sin abandonar, por supuesto, los instrumentos de comunicación más tradicionales que no sólo no han desaparecido, sino que conviven con los digitales alimentándose mutuamente.

La página web del Ministerio preconiza “ aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías para la promoción de nuestros intereses en el exterior” bajo los principios de “eficacia, transparencia, conexión y diálogo”. Más específicamente, respecto a la comunicación se establecen los objetivos claros de “calidad, credibilidad y pertinencia de la información” así como el compromiso de ofrecer actualizaciones en tiempo real de la información. Se recogen, por tanto, los elementos claves de una buena comunicación digital.

De igual modo esta voluntad se ha reflejado, en los últimos años, en el desarrollo de instrumentos de acción digital como campañas informativas específicas, informando sobre la participación en las elecciones desde el exterior, sobre cómo incrementar la seguridad personal antes de emprender un viaje o sobre los trámites que se pueden realizar en Embajadas y Consulados. Todas estas campañas – que acercan la labor de las Embajadas y Consulados de España en el exterior a los ciudadanos – tienen una vertiente digital resumida en hashtags como #TuConsuladoPuedeAyudarte #ElConsuladoInforma, #Elecciones2015 o #ViajaSeguroMAEC. La reciente campaña “EspañaContigo”, en la que una aplicación móvil facilita el número de teléfono de emergencia de las Embajadas en el exterior cuando un ciudadano español sale con su móvil fuera de España, es el último ejemplo de ello.

Todas estas campañas exigen la participación activa, en los medios digitales, de las Embajadas y Consulados en el exterior. Exigen la comprensión de las herramientas digitales, asimilando su “manual de uso”. También implican la acción y comunicación en coordinación con el resto de las unidades y, por último y no menos importante, implican un cambio en los hábitos de trabajo y comunicación.

### **3.3. Los retos en la comunicación digital desde la perspectiva de una unidad en el exterior.**

Las campañas digitales cambian la percepción del trabajo consular por parte del ciudadano, pero no es éste el ámbito que exige un mayor esfuerzo de adaptación ni supone el reto más complicado. El verdadero reto consiste en el desarrollo y la implementación de una estrategia de comunicación digital. El desafío es aún mayor para las unidades en el exterior. Sobre algunos de los elementos que conforman este desafío vamos a reflexionar a continuación con más detalle.

No todo es fácil en el despliegue de la nueva diplomacia asociada a los nuevos instrumentos de comunicación digitales. La descentralización de los medios digitales, la deslocalización de los mismos y la ruptura de las jerarquías tradicionales entre medios – oficiales y no oficiales – nos obliga a revisar la gestión de la comunicación y supone un reto por una serie de razones:

a) En primer lugar, porque las embajadas ya no somos la pieza central de la comunicación en el ámbito diplomático. En lo que se ha dado en denominar la “nodalidad” (la capacidad – o la falta de ella – de ser elemento central o pieza crucial del entramado complejo de la información) hemos perdido terreno. Nos sabemos portadores del discurso oficial, pero hay que ser conscientes de que si hace unas décadas ocupábamos un lugar central en el



entramado de la información, hoy ya no es el caso. Somos en muchas ocasiones periféricos frente a la inmediatez con la que se exige la información y, en otras, somos objetos de la comunicación más que sujetos de la misma, elementos de los que se habla pero con los que no se dialogará en el ámbito digital si no hemos sabido ganarnos la interlocución.

b) En segundo lugar supone un reto por la dificultad de identificar a los interlocutores clave en esa conversación global que es la comunicación digital, ante la miríada de voces que intervienen en cualquier proceso digital.

c) Y en tercer lugar, por la dificultad de articular un contenido propio y diferenciado para que nuestros interlocutores nos perciban como un interlocutor útil que aporte algo más que la declaración oficial que, muchas veces, ya se puede encontrar fácilmente en los propios medios digitales del Ministerio. Sólo con un contenido propio interactuar con una Embajada no representará un “coste de oportunidad” en la comunicación desperdiciando un recurso escaso como es el tiempo de nuestro interlocutor.

Para superar el reto que supone la descentralización de la comunicación digital y para articular un contenido propio la clave es la buena gestión de la interactividad.

La característica fundamental de la comunicación digital es, precisamente, la interactividad con antiguos y nuevos interlocutores. Estar en las nuevas redes digitales nos permite monitorizar y seguir las conversaciones que en ellas suceden, identificar los interlocutores que generan y alimentan la comunicación y, sobre todo, nos permiten reaccionar rápidamente. Por supuesto, la clave de la interactividad también está en lograr influir en aquellos que, *online*, a su vez tienen capacidad de influir pero no sólo esto: la clave de una buena gestión de la interactividad está, también, en la sustitución de la comunicación unidireccional, de arriba-abajo, a favor de un mayor diálogo con los interlocutores, como base para el desarrollo no sólo de acciones de comunicación sino de relaciones y de redes de comunicación.

### **3.4. Las Embajadas y Consulados como elementos de la red de comunicación digital.**

Si anteriormente hemos hablado de la descentralización de los medios digitales como uno de los principales retos a la hora de comprender su funcionamiento y de planificar una estrategia de comunicación digital, la propia descentralización de la red diplomática juega, esta vez, como baza para lograr una mayor eficacia en la propia comunicación. La descentralización de la presencia del MAEC a través de la red de Embajadas y Consulados en todo el mundo posibilita también la presencia en todos los espacios digita-

les del mundo, bien desde los servicios centrales o bien actuando desde las propias unidades en el exterior. Lo que es aún mejor, permite analizar in situ – es decir, con cercanía al origen – la comunicación digital y las redes digitales en las que se produce. También facilita la presencia, cuando así sea más efectiva, no sólo en español sino en los idiomas en los que se generan las discusiones digitales locales.

La rapidez en la generación de contenidos o temas de interés en el ámbito digital requiere que cada unidad en el exterior – Embajada o Consulado – articule una estrategia de comunicación digital propia, basada en la detección de la información relevante y de las oportunidades de comunicación, el análisis in situ y en tiempo real de su contenido y la réplica o la acción de comunicación proactiva, cuando así proceda sin detrimento de la coordinación desde los servicios centrales.

Esta necesidad ya ha sido abordada. A finales de 2015 se completa el desarrollo de instrumentos de comunicación digital – no sólo perfiles en las principales redes sociales, aunque también – en todas las Embajadas y Consulados de España en todos los países en los que la libertad de acceso a Internet así lo posibilita. Cada Embajada será responsable de sus propias redes sociales. El desarrollo de una red global de diplomacia digital española, en la que todas y cada una de las Embajadas y Consulados contemos con instrumentos propios nos dará valor añadido – en cuanto instrumento de comunicación y de prestación de servicios – con respecto a una red únicamente centralizada o monopolizada desde el MAEC.

En paralelo se incentiva la presencia activa del personal diplomático en el exterior en la comunicación digital. Para muchos, del mismo modo que ha sido necesario cambiar dinámicas en las estructuras, ha sido necesario “resetear” la propia percepción como agente activo de la comunicación y embarcarse en un ejercicio que se adivina necesaria de por vida.

Todo este ejercicio implica el desarrollo de una comunicación mucho más horizontal en el sentido de que las Embajadas y Consulados y sus responsables adquirimos una mayor responsabilidad y una mayor capacidad de crear contenidos con el potencial de acabar con la unidireccionalidad de los mensajes, permitiendo una mayor interacción con el ciudadano, una mejor adaptación de los contenidos a cada contexto y aumentando así las posibilidades de articular un diálogo más transparente y efectivo.

Sin duda la comunicación eficaz requiere estar donde están el público y la información, requiere escuchar activamente y requiere desarrollar *redes de comunicación*, más que acciones de comunicación. También requiere interacción, generación de confianza y transparencia. Si además se acompaña esa información con un lenguaje adaptado a los propios medios digitales, se logrará el objetivo de comunicar.

### 3.5. Nuevos modos de trabajo.

Hemos mencionado antes que el despliegue digital requiere desarrollar nuevas herramientas propias, como los perfiles en las redes sociales (Twitter, Facebook, Youtube, Instagram y otras que aparecerán) para las que hay que preparar contenidos específicos, elegir convenientemente a los perfiles objeto de seguimiento y trabajar diariamente la consecución de seguidores y, casi tan importante como lo anterior, trabajar la interacción con ellos.

La acción en estos instrumentos digitales debe ser guiada por el objetivo de desarrollar redes de comunicación e interlocución. Para ello, del mismo modo que antiguamente trabajábamos con la inestimable ayuda de los tarjetos y listados de contactos, ahora debemos acostumbrarnos a trabajar con listados de perfiles digitales y generar – y atender – convocatorias de eventos en las propias redes, en paralelo a los formatos tradicionales. La creación de perfiles personales en las redes sociales, o la participación en blogs – idealmente en aquellos donde está el público local – son igualmente nuevos métodos de trabajo tanto o más eficaces como los tradicionales en el pasado.

Sin duda es necesario contar con una buena agenda digital – entendiendo ésta como una buena red de contactos y una agenda de citas digitales – como nueva herramienta en la comunicación, una agenda que permita una acción digital activa y proactiva a la hora de obtener información, a la hora de transmitir mensajes y a la hora de interactuar con nuestras contrapartes. Igual que podemos, a la manera clásica, plasmar nuestro agradecimiento en un tarjetón o mediante una felicitación telefónica, podemos expresar la misma cortesía y reconocimiento mediante un tuit o un post en una red social, o podemos expresar nuestras condolencias en un mensaje redactado en un libro de condolencias digital.

Junto con los nuevos instrumentos, las nuevas actitudes son fundamentales. La proactividad, la interactividad y la distinción entre la interacción sana y la polémica inútil – en unos medios que, como los digitales, lamentablemente permiten un alto grado de impunidad a sus participantes – son tan necesarias en los medios digitales como en la vida real.

Pero más allá de las formas, la cortesía o las relaciones públicas, la presencia de las Embajadas y Consulados en los medios digitales debe tener por objeto la renovación no sólo de las formas sino incluso del contenido de la relación con los ciudadanos y con las contrapartes locales con las que se construyen las relaciones bilaterales. Es fundamental entender que los medios digitales no implican nada menos que el reto de mejorar la calidad de la administración española en el exterior y fomentar la innovación, así como asentar un nuevo diálogo más fluido y más eficiente entre administración y administrado.

En línea con lo anteriormente dicho, el ejercicio de la comunicación digital debe ser planteado con una estrategia específica. La comunicación di-

gital debe pasar ya a una segunda etapa en la que no se trata, sin más, de “twitear una foto de dos ministros saludándose con el clásico apretón de manos con un retrato decimonónico de fondo”, como bien ha dicho el Jefe para Diplomacia digital del Foreign Office británico, Jimmie Leach. Sin tener nada en contra de una fotografía de este tipo y de que sea compartida en las redes sociales – todo lo contrario – la idea es que la comunicación digital desde las representaciones en el exterior debe ser mucho más ambiciosa en sus objetivos y más creativa en sus contenidos con el objetivo de lograr una comunicación digital de excelencia al servicio de los ciudadanos y para el fomento de las relaciones bilaterales en el S XXI.

### **3.6. Nuevas herramientas de comunicación digital: los hubs digitales.**

Uno de estos nuevos elementos y estrategias es la iniciativa de poner en marcha una red de hubs digitales, esto es, una serie de Embajadas y Consulados – 28 por ahora – encargados de coordinar contenidos digitales para el conjunto de Embajadas y Consulados asociados a cada nodo concreto. La idea responde a la necesidad de ahondar en contenidos comunes, crear redes y sinergias allá donde existan una comunidad de objetivos o una misma lengua de trabajo, desarrollando la labor de “dinamizadores” de la comunicación digital para el conjunto de Embajadas a las que el hub correspondiente proporcionará apoyo.

Mediante los hubs se instrumentalizan las cuentas más activas en las redes sociales. Este despliegue persigue dinamizar la comunicación, coordinar y compartir contenidos de interés común, de fomentar el espíritu colaborativo y de abordar la comunicación de temáticas regionales o subregionales in situ. Además, prestarán asistencia a los gestores de otras redes sociales, a los operadores de comunicación o al personal auxiliar de las Embajadas a las que agrupa. Todo con el apoyo de los servicios centrales que, desde Madrid, también proporcionarán coordinación, información, contenidos y apoyo material.

Para este ejercicio se ha buscado que cada nodo desarrolle una voz y unos contenidos propios, para lo que se ha dejado un amplio margen desde los servicios centrales. Tal vez es demasiado pronto para extraer las primeras conclusiones, más allá de la nada desdeñable de haber iniciado un proceso de reflexión de aquellos elementos de la acción y la comunicación específicamente digital en los que se pueden generar sinergias y con los que se puede ampliar – e interconectar – públicos distintos.

Lo cierto es que desde el “Hub nórdico” que impulsamos desde la Embajada en Estocolmo ya se ha iniciado esta dinámica, sentado las bases de un nuevo método de trabajo más coordinado entre las 7 Embajadas implicadas

y generado un primer debate respecto a la coordinación de contenidos que esperamos se traduzca pronto en una mayor capacidad, de cada Embajada individualmente y de todas en su conjunto.

Es necesario comprender este ejercicio como una nueva dinámica abierta, que podrá moldearse y adaptarse según vaya avanzando y no como un trabajo puntual o con fecha de caducidad.

### **3.7. La comunicación digital como dinámica abierta.**

Algunos compañeros – cada vez menos – se resisten aún a entrar de lleno en las dinámicas digitales, por desconocimiento del medio o por la percepción de que el tiempo empleado en las redes sociales tendrá que ser detráido, necesariamente, de otros menesteres. Pero cada vez se impone con más claridad la evidencia de que el tiempo empleado en comunicación nunca es tiempo malgastado sino invertido cuando, precisamente, es uno de los principales parámetros de la labor diplomática.

Todos hemos tenido, en el momento de lanzar nuestro primer tuit, una sensación similar a la de acercarnos a un botón nuclear. No es así, por fortuna sino todo lo contrario: hay que acercarse sin miedo a los nuevos instrumentos digitales y disfrutar del continuo aprendizaje que supone participar de esta aventura. Por descontado la comunicación digital – como todo ejercicio de comunicación – siempre implica asumir riesgos y es cierto que, en este caso, el riesgo es más personal que con anteriores formatos más vinculados a la diplomacia discreta, entre bambalinas. Sin embargo el riesgo se ve compensado con creces por la posibilidad de explicar mejor nuestro trabajo, de dotar de rostro humano y voz a los mensajes y de aprender de la interacción casi infinita a la que se prestan los nuevos escenarios.

Más modestamente – sin pretender competir con la capacidad de convocatoria digital del Sr Bildt, a quien mencionábamos en la introducción – pero con la ambición de llegar al público al que tenemos que llegar, las Embajadas y Consulados y sus funcionarios hemos asumido el reto de articular una presencia activa en los medios y herramientas digitales.

Está suponiendo un cambio de hábitos. Debemos ser – y me permito robar un término que ya se ha utilizado anteriormente en este mismo libro – “funcionarios emprendedores”. La diplomacia digital nos permite nuevos modos y contenidos para garantizar una formación continua, nos permite romper estereotipos y, sobre todo, nos permite comprender mejor las necesidades de la ciudadanía que, cada vez más, se manifiestan y adquieren forma – y buscan respuesta – en el ámbito digital.

---

## CAPÍTULO 4

# Diplomacia digital, diplomacia política

**Juan José Escobar Stemmann / @hansiescobar**

CÓNSUL GENERAL DE ESPAÑA EN JERUSALÉN.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN.

---

### 4.1. La transformación de la diplomacia

El contexto internacional en el que operan los Ministerios de Asuntos Exteriores está cambiando rápidamente como consecuencia de una serie de factores que están transformando la diplomacia contemporánea. En los últimos 25 años, el fin de la Guerra Fría, el desarrollo de la globalización, la aparición de los grandes medios audiovisuales o más recientemente la consolidación de Internet y los nuevos medios digitales han provocado un aumento de la velocidad con la que ocurren los hechos en la sociedad internacional y han transformado el medio en el que la diplomacia clásica ejercía sus funciones.

En este contexto cambiante e incierto, la diplomacia juega cada vez un papel más relevante. Sigue siendo esencial para proteger y promover los intereses nacionales, pero también desempeña un papel fundamental para promover el desarrollo de la gobernanza global y la seguridad internacional. La diplomacia clásica, la que se realiza entre estados, sigue siendo relevante, pero asume formas más complejas, adaptando su estructura a las nuevas demandas. Algunos hablan de una diplomacia integradora (Melissen, 2012:5), en la que los diplomáticos han dejado de ser los guardianes de las fronteras de lo exterior para convertirse en facilitadores que integran a los distintos actores y ambientes que conforman el nuevo medio diplomático. Una nueva diplomacia más compleja y que debe integrar cambio y continuidad; distintas agendas y contextos; y diferentes procesos y estructuras diplomáticas.

Otros prefieren hablar diplomacia en red (Hocking, 2006:13). La emergencia de nuevos actores con capacidad para influir en la agenda de las relaciones internacionales obliga a la creación de redes entre estados y actores no estatales para gestionar asuntos que exigen recursos comunes. Los diplomáticos deben desarrollar enfoques de red, adaptar los medios de trabajo a un contexto cambiante, y definir estrategias para acomodar intereses y demandas de otros participantes. La diplomacia en red exige tratar con comunidades más amplias, establecer relaciones más transparentes y compartir información con el objetivo de desarrollar conjuntamente políticas para resolver problemas cada vez más complejos e interdependientes que requieren soluciones holísticas, cooperación internacional y colaboración entre las sociedades civiles internacionales. El papel del diplomático es precisamente servir de puente entre el estado y las sociedades civiles, actuar como facilitadores y operarios de las distintas redes globales. La creación de redes se convierte en unos de los fundamentos de la práctica diplomática.

## **4.2. La Diplomacia Digital**

Tanto los defensores de la teoría de la diplomacia integradora como los de la diplomacia en red han tratado de establecer un marco para comprender, entre otras cuestiones, los cambios provocados en la diplomacia por el aumento de la complejidad de los modelos de comunicación, que ha traído consigo la más reciente irrupción de Internet y los nuevos medios y plataformas digitales, ejes sustantivos del proceso de globalización. Por ello, el término diplomacia digital, que utiliza por primera vez Wilson Dizard en un artículo publicado en 2001, ha terminado convirtiéndose en el concepto usado para tratar de explicar las transformaciones que esta experimentando la diplomacia como consecuencia de los cambios arriba comentados. Aunque en principio, la diplomacia digital se podría definir como el uso de la web y de las redes sociales para la consecución de los objetivos de la política exterior de un país, el concepto va más allá y trata de analizar tanto las oportunidades como los cambios que experimenta la diplomacia con la utilización de los nuevos medios digitales (Manfredi, 2014:1). Estos permiten comunicarse directamente con audiencias mucho más amplias; segmentar las mismas y elaborar mensajes específicos para cada grupo; o escuchar voces o recibir información que antes no estaba al alcance de los diplomáticos. Por otra parte, las nuevas tecnologías amenazan con romper las estructuras jerárquicas y facilitan la implicación de los ciudadanos en el diseño de las agendas políticas internacionales. Internet y los nuevos medios también han reducido drásticamente el tiempo de respuesta con el que cuentan los gobiernos para reaccionar ante un determinado evento, dando lugar a lo

que el profesor de periodismo de la Universidad del Sur de California Philip Seib ha denominado diplomacia en tiempo real (2012).

La diplomacia digital es pues algo más que la simple utilización de las herramientas digitales para la consecución de nuestros objetivos diplomáticos. Ahora bien, Internet y los nuevos medios digitales afectan de distinta forma a los diferentes ámbitos de la política exterior. Hay varios modelos de diplomacia con necesidades de comunicación diferentes. En otros capítulos de la presente obra se analiza la diplomacia pública, sobre la que se ha centrado tradicionalmente el debate sobre la diplomacia digital, hasta tal punto que algunos consideran ambos términos sinónimos; se aborda también la incidencia de las nuevas tecnologías sobre las funciones consulares, en la que la diplomacia digital es un espacio esencial para la disseminación de información práctica y permite una mejora en la prestación de servicios. En este capítulo vamos a analizar su componente político, que gira en torno a dos elementos básicos: la gestión del conocimiento y la negociación. Finalizaremos analizando desde un punto de vista práctico los efectos y consecuencias de la utilización de las redes sociales por parte de los diplomáticos tratando de apuntar una serie de buenas prácticas que faciliten la labor de los que acaban de llegar al mundo digital.

### **4.3. La gestión del conocimiento**

La generación, gestión y utilización del conocimiento ha sido tradicionalmente una de las funciones básicas de la diplomacia. Como hemos visto más arriba, la diplomacia de redes asigna hoy mucha más importancia a la generación de ideas y a su inserción en la agenda global. ¿Qué tipo de informaciones son necesarias hoy y como se generan las mismas? Tradicionalmente, las estructuras de obtención de información se estructuraban en torno a las Embajadas que informaban a los Ministerios de Asuntos Exteriores. La aparición de los medios audiovisuales internacionales hizo pensar a muchos que la información diplomática había dejado de ser relevante ante el denominado efecto CNN, esto es, la cobertura por parte de estos medios de la política internacional. Sin embargo, más que sustituir a la recopilación de inteligencia diplomática, los medios transformaron su forma y objetivos. Más que transmitir informaciones, los diplomáticos siguen desempeñando un papel esencial en el análisis sobre el terreno de las causas y consecuencias de los hechos internacionales. La consolidación del entorno digital ha complicado aún más el panorama. Las redes sociales han aumentado los recursos informativos a disposición de los analistas para la elaboración de políticas. Pero también han creado un contexto informativo mucho más denso y fragmentado que no es fácil gestionar. Aunque ofrece más recursos al di-



plomático sobre todo en el ámbito de la diplomacia pública, también da voz a aquellos que defienden posiciones contrarias.

La digitalización también puede incidir sobre la legitimidad de los procesos de gestión del conocimiento diplomático. Algunos autores creen ver una contradicción entre transparencia y confidencialidad en la labor diaria de los diplomáticos contemporáneos (Melissen, 2015; Manfredi, 2014). Alegan que si la transparencia es hoy uno de los principios básicos que demanda la diplomacia en red y la aparición de nuevos actores, ¿como se relaciona aquella con el principio de confidencialidad que ha sido tradicionalmente esencial para la práctica diplomática? A mi juicio, dicha contradicción no existe. Lo que existen son distintos modelos de diplomacia con necesidades de comunicación diferentes. En el ámbito político, y en ciertas cuestiones, siempre será necesaria la confidencialidad para garantizar la propia capacidad de interlocución y de acción del diplomático. Si no hay confidencialidad, tanto la lista de contactos como el alcance de los comentarios de los diplomáticos a la sede central se reducirían drásticamente (Camilleri, 2011:4).

Por último, la digitalización también plantea nuevos retos para la administración del conocimiento en las organizaciones públicas y privadas. Los Ministerios de Asuntos Exteriores no son una excepción. En estos, el principal valor es el conocimiento almacenado en los cerebros de sus trabajadores y en los millones de documentos que se han escrito y almacenado. Las nuevas tecnologías pueden resolver algunas de las cuestiones organizativas más complejas a las que se enfrentan los Ministerios: saber cuando se están desperdiciando recursos de conocimiento muy costosos de obtener; facilitar el acceso inmediato al stock de conocimiento total sobre una cuestión determinada para mejorar la toma de decisiones; promover la transferencia de conocimiento, o permitir a los gestores saber que tipo de recursos de conocimiento tiene la organización y donde encontrarlos. El Departamento de Estado norteamericano ha sido pionero en la creación de una serie de plataformas digitales para alcanzar estos objetivos: Corridor (red profesional, híbrido entre Facebook y LinkedIn); Diplopedia (wiki interna con el mismo perfil que wikipedia) communities@state (plataforma interna de blogs) o Enterprise Search (herramienta de búsqueda de la intranet del Departamento de Estado). Sin embargo, este tipo de gestión del conocimiento sigue siendo un concepto relativamente nuevo que no se ha consolidado aún en la cultura profesional del Departamento de Estado (Hanson, 2012:34). En España, por el momento, el Ministerio tiene una plataforma de blogs y una intranet, y ha dado recientemente instrucciones para garantizar una transferencia de conocimiento cuando los diplomáticos finalizan sus puestos en el exterior, a través de la elaboración de una Memoria de Traspaso.

#### 4.4. Negociación y cambio político

La revolución digital ha traído consigo cambios fundamentales en la negociación internacional. Junto a las agendas y procedimientos, la negociación también supone construcción de conocimiento y diseñar discursos sobre temas esenciales. Hoy, en muchos casos, la negociación supone un proceso en el que el objetivo principal es definir un problema e identificar la forma en la que puede ser solucionado. El contexto público en el que las negociaciones internacionales tienen lugar es cada vez más importante y las tecnologías digitales han creado oportunidades para que los actores externos puedan influenciar las negociaciones interestatales.

Marcus Holmes ha tratado de explicar la incidencia de la tecnología en la diplomacia, definiendo a ésta como el instrumento para la gestión del cambio en la sociedad internacional (2013:4). Este cambio puede provenir de un choque exógeno o cambio significativo en las condiciones, que se propaga de arriba abajo, como pudo ser en su día el fin de la guerra fría; o bien ser consecuencia de cambios incrementales, que se producen a través de pequeñas alteraciones de la práctica diaria como puede ser la actitud internacional ante las minas terrestres o la condonación de la deuda. Para Holmes, la diplomacia ayuda a manejar las dos fuentes de cambio, aunque los instrumentos y procesos que utiliza varían. Así, define a la diplomacia digital como la estrategia para gestionar los cambios a través de las herramientas digitales y la colaboración virtual y señala que éstas son más útiles para gestionar los cambios incrementales. Por el contrario, la diplomacia clásica, basada en los contactos personales cara a cara, es más válida para gestionar los cambios producto de choques exógenos.

La teoría de Holmes nos ayuda a comprender como incide Internet y los nuevos medios digitales en los distintos contextos negociadores. Las negociaciones del UE3+3 con Irán han constituido un ejemplo de lo que podríamos denominar diplomacia clásica, al estar centradas en la agenda militar y de seguridad. En ellas primó la confidencialidad sobre la transparencia. Caso muy distinto fue la iniciativa para acabar con la violencia sexual en los conflictos, ejemplo de lo que algunos han denominado nueva diplomacia (Melissen, 2015), y en el que las redes sociales jugaron un papel determinante. La Cumbre celebrada en Londres en junio de 2014 convocó no solo a 125 países, sino también a ONG internacionales, activistas y supervivientes. Para atraer la atención sobre la cuestión y fortalecer la red de accionistas se organizó un *hackathon* o *diplohack* que agrupó a diplomáticos, emprendedores sociales, diseñadores, ingenieros informáticos, o periodistas con la idea de buscar soluciones creativas e innovadoras. Holanda, Suecia y el Reino Unido han comenzado a utilizar esta nueva herramienta en sus estrategias digitales.

## 4.5. La utilización de la tecnología digital por parte de los diplomáticos

En los dos últimos años se ha producido una verdadera eclosión en el uso de las redes sociales por parte de Ministerios de Asuntos Exteriores, Embajadas y Consulados, expansión que, en la arena internacional, se produce en paralelo a la utilización que de ellas hacen los políticos y muy especialmente los líderes mundiales. Todos competimos por la atención de una audiencia global ofreciendo nuestra propia narrativa, y los nuevos medios y plataformas digitales (sobre todo Twitter y Facebook) se convierten en el nuevo campo de batalla político. Hay ejemplos en los que las Embajadas en un determinado país tratan de hacer frente a la narrativa del Ministerio de Asuntos Exteriores ante los que se hayan acreditados, como ha sido el caso de la cuenta de la Embajada de Israel en Washington, que cuenta con 80,000 seguidores, y que durante la negociación del acuerdo con Irán defendió los puntos de vista del gobierno israelí frente a la narrativa del Departamento de Estado (Manor, 2015:3).

En otros casos, el contenido editorial de una determinada cuenta no es comprendido por algunos de sus seguidores. Es lo que ocurre con la cuenta del Consulado de España en Jerusalén, que se dedica a dar publicidad a la acción exterior de España en Palestina, a promover la marca España y a nuestros *think tanks* y servir de altavoz de las actividades de nuestro Ministerio, a publicar noticias positivas sobre la vida palestina, a hacer un seguimiento de las actividades de los religiosos españoles en Tierra Santa y también a resaltar aspectos culturales y religiosos del judaísmo, ya que gran parte de su registro de matrícula está compuesto por ciudadanos españoles judíos que emigraron a Israel. En un contexto político tan polarizado, hay algunos lectores que no comprenden por que una oficina que está en Jerusalén, capital de Israel, publica información sobre Palestina, y otros no entienden porque la oficina que representa los intereses de España ante la Autoridad Palestina, tiene que publicar noticias relacionadas con el judaísmo. En ambos casos, la prudencia aconseja no enzarzarse en conversaciones que no llevan a ningún lado.

Con menos ahínco que las instituciones, al menos en el caso español, un número creciente de diplomáticos ha dado el salto a la arena digital y ha asumido que las redes sociales y los nuevos medios pueden convertirse en útiles herramientas para proyectar y ampliar los mensajes, tanto en el exterior como en nuestro propio país. El grado de implicación es, sin embargo, dispar. Por el momento la gran mayoría de los que usan Twitter, lo hacen como medio para el seguimiento de noticias y apenas tuitean. O los que lo hacen, tuitean desde un punto de vista estrictamente personal, no identificándose como diplomáticos. Existe cierto temor a implicarse en conversa-

ciones globales que pueden tener consecuencias si uno no es prudente con lo que dice. Otros, sin embargo, si han aprovechado las posibilidades que ofrece la arena digital.

El Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ignacio Ybáñez (@ignacioybanez) ha conseguido en muy poco tiempo un número importante de seguidores dando a conocer los principales temas de nuestra política exterior, la amplia agenda de visitas que maneja la diplomacia española, los eventos e intereses del cuerpo diplomático acreditado en nuestro país, nuestra posición sobre Gibraltar, o poniendo de relieve la actividad de España en el Consejo de Seguridad. Su cuenta es seguida por todos nuestros *think tanks* y por la mayor parte de los Jefes de Misión acreditados en España, lo que asegura un seguimiento de nuestras posiciones internacionales por parte de los Ministerios de Asuntos Exteriores extranjeros. Su labor esta siendo importante, ya que el modelo español se ha centrado hasta el momento en la apertura de cuentas institucionales (Embajadas y Consulados), mientras que otros países como EEUU, el Reino Unido o Francia han hecho hincapié en la necesidad de que los Jefes de Misión abran cuentas personales, ya que consideran que la identificación de las personas es básica para una buena estrategia de comunicación. Cuando se tuitea con nombres y apellidos, se gana en respeto, confianza y credibilidad. Muchos de nuestros Embajadores, como los acreditados ante la OTAN, la OEA, Suecia o Nigeria han dado el salto y han seguido el ejemplo de nuestro Secretario de Estado.

Otro grupo de diplomáticos españoles, entre los que me incluyo, hemos compaginado el aspecto personal y profesional en nuestras cuentas. En mi caso, la cuenta tiene ya varios años y he cambiado tres veces de destino desde que la abrí. Como investigador y docente en temas árabes y mediterráneos, entré en Twitter para hacer un seguimiento de las primaveras árabes y establecer una red de contactos con investigadores y periodistas especializados en esos temas. Con el tiempo se ha convertido en un instrumento muy útil para establecer nuevas redes de influencia, y hoy como Cónsul General de España en Jerusalén tuiteo para dar a conocer los objetivos y las acciones de la política exterior española, apoyar el proceso de comunicación digital emprendido por el Consulado General de España en Jerusalén, y promover las acciones de la Fundación Europea para la Democracia, de cuyo Comité Ejecutivo soy miembro.

Tuitear tiene sus riesgos. Su carácter directo y el reducido espacio (140 caracteres) para el envío de mensajes exigen una gran disciplina. Hay poco tiempo para pensar y siempre corremos el riesgo de equivocarnos. Aunque los defensores de la nueva diplomacia subrayan que las nuevas herramientas digitales deben facilitar el acceso de la ciudadanía a los procesos diplomáticos y fomentar el diálogo, mi experiencia me dice que Twitter es un espacio donde todo tiende a ser blanco o negro, que no permite el debate

con matices y que a veces obliga a simplificar cuestiones muy complejas. En todo caso, nuestros mensajes en Twitter no deberían ser distintos a los que daríamos en una entrevista en el periódico o en la televisión. Pero tuitear también tiene, como hemos visto, sus ventajas. Para maximizarlas debemos tener una estrategia: identificar públicos, contenidos y objetivos; reunir recursos y valores que se quieren transmitir y coordinar los mensajes con el Ministerio y las Embajadas. Se debe tuitear al menos una vez al día; redactar los tuits personalmente; buscar multiplicadores; conocer la hora del día en la que hay mayor audiencia; y promover almuerzos o cenas con activistas digitales en el lugar en el que estas destinado.

Estoy convencido de que la diplomacia digital ha llegado para quedarse. Las herramientas digitales no van a cambiar nuestras funciones esenciales como diplomáticos, pero se van a integrar en la práctica diaria con el objetivo de proyectar y ampliar nuestros mensajes, ayudarnos a crear nuevas redes de influencia y relacionarnos con el creciente número de actores externos que influenciarán las relaciones interestatales. Por ello, mientras antes asumamos el cambio y nos adaptemos a él como colectivo, antes podremos beneficiarnos de sus múltiples ventajas. El propio Secretario de Estado norteamericano, John Kerry, usuario convencido de las redes digitales, lo decía recientemente: “No hay diplomacia eficaz que no ponga la utilización de las nuevas tecnologías en el centro de sus actividades para alcanzar sus objetivos de política exterior, tender puentes entre los pueblos, y establecer contactos con la gente tanto en el mundo como en nuestro país” (2013).

## Referencias

CAMILLERI, V. (2011) “Diplomatic reporting in the Internet era”. Ginebra: DiploFoundation eDiplomacy Papers.

DIZARD, W (2001) “Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age”. Vid. HANSON, F. (2012) “Baked and Wired: eDiplomacy@ State. Policy Paper Series, 30, Washington D.C., Brookings Institution.

HOCKING, B, MELISSEN, J. (2015) “Diplomacy in the Digital Age”. Clingendael Report.

HOCKING, B. (2006) “Multistakeholder Diplomacy: Forms, Functions and Frustrations.” En KURBALIJA y KATRANJIEV *Multistakeholder Diplomacy: Challenges and Opportunities*. Malta: DiploFoundation.

HOLMES, M. (2013) “What is e-Diplomacy?”, *7th European Consortium for Political Research General Conference*. Burdeos.

<https://blogs.state.gov/stories/2013/05/06/digital-diplomacy-adapting-our-diplomatic-engagement>

KERRY, J (2013) “Digital Diplomacy: Adapting our Diplomatic Engagement”. Dip Note. 6 de mayo de 2013. [Consulta: 2 de febrero de 2016] Disponible en

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2014) “El desafío de la diplomacia digital”. Real Instituto Elcano. ARI 15. 13 de marzo de 2014.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2014) “Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales”, *Historia y Comunicación Social*, 19, 341-354.

MANOR, I. ‘In light of Digital Diplomacy – are we in need of new communication models?’ *Exploring Digital Diplomacy*, 17 February 2015. [Consulta: 2 de febrero de 2016] Disponible en <http://digdipblog.com/2015/02/17/in-light-of-digital-diplomacy-are-we-in-need-of-new-communication-models/>

MELISSEN, J. (2012) “Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the XXI Century”. Clingendael: Clingendael Reports, 1.

SEIB, P. (2012) *Real-time Diplomacy. Politics and Power in The Social Media Era*. New York : Palgrave MacMillan



---

## CAPITULO 5

# La función consular: modernidad y tradición en la era digital

**Xavier Martí Martí**

DIPLOMÁTICO. CÓNsul ADJUNTO DE ESPAÑA EN SÃO PAULO.  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN.

---

En estos momentos viven fuera de España más de dos millones de españoles, a los que hay que añadir los casi doce millones que se desplazan al extranjero cada año por motivos diversos (Instituto de Estudios Turísticos, 2014). Paralelamente, son muchos los extranjeros que se trasladan a España con fines turísticos o para estudiar o trabajar en nuestro país. Todo ello obliga a la Administración española a disponer de una estructura administrativa con la que atender tanto a los españoles que se encuentran de forma temporal o permanente en el extranjero como a los extranjeros que desean trasladarse a España por cualquier motivo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es el departamento que cuenta con esa estructura administrativa, a cuyo frente se encuentra la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, que coordina y supervisa la actuación de las más de ciento ochenta Oficinas Consulares que España tiene repartidas por todo el mundo. Esta cifra incluye los consulados generales y las embajadas con sección consular. Las Oficinas Consulares, según el artículo 47 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, son los órganos de la Administración General del Estado encargados del ejercicio de las funciones consulares y especialmente de prestar asistencia y protección a los españoles en el exterior. Las principales funciones consulares se recogen en el artículo 5 del Convenio de Viena sobre relaciones consulares de 24



de abril de 1963<sup>1</sup>, entre las que se encuentran las de proteger los intereses del Estado y de sus nacionales, fomentar las relaciones amistosas con el otro Estado, recabar información por medios lícitos, expedir pasaportes y visados, asistir a las personas físicas y jurídicas que tengan la nacionalidad de la Oficina Consular, actuar en el ámbito notarial y registral o intervenir en los casos de cooperación judicial internacional.

La cercanía al ciudadano, la relevancia y la proyección mediática de la función consular la han convertido en un elemento primordial de la acción del Estado en el exterior y en un factor clave para la valoración del buen funcionamiento del Ministerio. En una sociedad global interconectada mediante comunidades virtuales y redes que no conocen de fronteras, los ciudadanos tienen cada vez más canales a su disposición para exigir a la Administración transparencia, informaciones de calidad, agilidad en la atención y rapidez a la hora de responder de forma eficaz a sus necesidades. Exteriores y las Oficinas Consulares actúan, por tanto, bajo el escrutinio permanente de unos ciudadanos cada vez más exigentes que cuentan, para la realización de esta labor fiscalizadora, con el apoyo tácito de los medios de comunicación. En este contexto, las comunidades virtuales y las redes se convierten en un reto y, al mismo tiempo, una oportunidad para la diplomacia. Ello explica que las herramientas digitales —páginas web, cuentas en redes sociales y blogs— se hayan acabado constituyendo como una parte ineludible de la política de comunicación de las instituciones públicas. No se puede olvidar, además, que entre los distintos ámbitos de actuación, es el consular en el que más interacción se registra con el público a través de las redes sociales, por lo que no es de extrañar que entre los objetivos de la Estrategia de Acción Exterior se contemple la necesidad de mejorar la comunicación y la información a los ciudadanos en lo relativo a su asistencia y protección por la Administración, en particular en situaciones de especial dificultad.

A continuación examinaremos las principales herramientas de la diplomacia digital que se utilizan en el ámbito consular: las páginas web, las cuentas en redes sociales y los blogs. Asimismo, describiremos las nuevas habilidades y competencias profesionales que deben desarrollar los diplomáticos para el correcto uso de todos estos instrumentos digitales, teniendo en cuenta que, como apunta el profesor Juan Luis Manfredi, la nueva diplomacia digital exige más movilidad, más capacidad de adaptación y una fuerte actividad comunicativa (2014).

1 España forma parte de este Convenio desde el 3 de febrero de 1970 junto a 177 Estados más. Véase Oficina de Tratados de Naciones Unidas. United Nations Treaty Collection [en línea]. 2015 [Consulta: 28 de septiembre de 2015] Disponible en: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq\\_no=III-6&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=III-6&chapter=3&lang=en).

## 5.1. Páginas web

En la actualidad, en la página web del Ministerio se pueden consultar informaciones generales sobre los servicios consulares, que describen lo que pueden y lo que no pueden hacer las Oficinas Consulares y que permiten gestionar las expectativas de los ciudadanos. También se puede acceder a las fichas de los distintos países —que contienen datos sobre su situación política, económica y social, así como sobre las relaciones bilaterales que mantiene España con cada uno de ellos— o al Registro de Viajeros, cuyo objetivo es facilitar la atención a los ciudadanos españoles afectados por una situación de emergencia en el extranjero. Sin embargo, la sección que más visitas recibe —unas 50.000 al mes— es la de las “Recomendaciones de viaje”, donde se publican, ordenados por países, los consejos que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación elabora, en colaboración con las Embajadas y las Oficinas Consulares, para los ciudadanos españoles que viajan al extranjero.

Por otro lado, en las páginas web de las Oficinas Consulares se puede acceder a información específica sobre los servicios que éstas ofrecen a los ciudadanos que se encuentran en su demarcación consular. Estas páginas se convierten, por tanto, en la principal fuente de información para los usuarios de los servicios consulares. En ellas se pueden encontrar informaciones muy variadas: desde dónde se encuentra la Oficina Consular y cuál es su horario de funcionamiento, hasta cómo se puede renovar un pasaporte, cuáles son los requisitos para solicitar un visado o incluso qué pasos se tienen que seguir para fijar la residencia en la demarcación consular. Además, en cada una de las páginas existe un apartado titulado “El Consulado informa”, donde se publican, entre otras, noticias de interés para la colectividad española relacionadas con los servicios consulares, eventos sociales, actos culturales, actividades relacionadas con las empresas españolas o visitas de autoridades. En estos momentos, la página web de un Consulado General como el de São Paulo, que atiende a una colectividad española de cerca de 83.000 inscritos —en una demarcación (los estados brasileños de São Paulo, Paraná y Mato Grosso do Sul) con 58 millones de personas— recibe una media de 14.000 visitas al mes, siendo los más populares los apartados con información sobre nacionalidad, Registro Civil, pasaportes, requisitos de entrada y visados, localización y contacto y preguntas frecuentes.

Los retos para la gestión de las páginas web son múltiples. En primer lugar, las páginas deben contener informaciones útiles, permanentemente actualizadas, y deben utilizar un tono correcto y formal. Conviene por tanto hacer un esfuerzo para averiguar cuáles son los requerimientos de los ciudadanos e intentar satisfacer sus necesidades. El paso del tiempo ha probado, por ejemplo, la utilidad de las recomendaciones de viaje o el acierto, en un

momento en el que muchos españoles estaban trasladándose al extranjero, de incluir una sección en las páginas web de las Oficinas Consulares con datos prácticos sobre la vida en cada una de las demarcaciones. Unos contenidos de calidad facilitan, además, la labor consular, al permitir que los usuarios tengan en todo momento la información que necesitan y al hacer más fácil, en consecuencia, la atención en ventanilla. Éste es, además, el único enfoque correcto ya que es el que permite que una institución sea creíble. Tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación como las Oficinas Consulares se han acabado convirtiendo, en este sentido, en las fuentes de referencia en determinados temas, como por ejemplo en materia de recomendaciones de viaje. Ahora a nadie extraña que en caso de que se registre un atentado terrorista o un episodio de violencia en cualquier lugar del mundo, los medios de comunicación incluyan en las noticias una referencia a la última versión de las recomendaciones de viaje. De ahí la necesidad de que estas recomendaciones estén siempre debidamente actualizadas.

En segundo lugar, la interfaz de cualquier página web debe ser accesible e intuitiva, con contenidos claros y con un fácil sistema de navegación que se complete con una herramienta que permita buscar los recursos que no se encuentren con facilidad. En 2013, desde la Oficina de Información Diplomática (OID) se impulsó la renovación del portal del MAEC y de las Oficinas Consulares, con objeto de modernizar y hacer más atractiva su interfaz, otorgando mayor peso a los contenidos multimedia y a las redes sociales y ofreciendo una mejora en la experiencia de los usuarios, que desde entonces pueden acceder cómodamente a las distintas publicaciones en varios idiomas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se han acometido hasta la fecha, todavía quedan algunos retos pendientes, entre los que destaca la optimización de las páginas para los diferentes dispositivos móviles.

Por último, también es muy importante que en las páginas web se incluyan las vías de contacto tanto con los servicios centrales como con las Oficinas Consulares, para que los usuarios puedan hacerles llegar con facilidad sus consultas, comentarios y sugerencias. Y tan importante como facilitar que los ciudadanos entren en contacto con la Administración, lo es escucharles y responderles en un plazo razonable. Esta labor de escucha permite en muchas ocasiones detectar fallos y carencias en la estrategia de comunicación o en los propios servicios consulares, facilitando la adopción de las medidas correctivas necesarias. En cualquier caso, conviene destacar que en este ámbito interactivo también existe margen de mejora. Así, podría explorarse por ejemplo la posibilidad de ampliar los trámites consulares no presenciales que se pueden realizar por internet o de implantar un único sistema modular de cita previa en línea para las distintas Oficinas Consulares. Además, también podría estudiarse la posibilidad de incorporar en las páginas web un apartado para comentarios y sugerencias o de realizar

sesiones temáticas virtuales de preguntas y respuestas moderadas por expertos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, con un formato similar al de las entrevistas digitales que realizan los medios de comunicación. Estas sesiones podrían servir, por ejemplo, para aclarar dudas sobre los trámites que hay que seguir para participar desde el extranjero en las elecciones que se celebran en España o para solicitar un visado de estudios en una Oficina Consular determinada.

## 5.2. Redes sociales

Unas cien Oficinas Consulares disponen en la actualidad de cuentas en redes sociales como Facebook, Twitter, YouTube o Instagram, que son los canales preferentes de relación con unos ciudadanos cada vez más interconectados a través de las comunidades virtuales<sup>2</sup>. Sin embargo, el principal obstáculo para su extensión es el escepticismo y los temores con los que todavía son vistas por algunos diplomáticos. El escepticismo se debe a las dudas que se plantean sobre su utilidad y al trabajo adicional que implica su gestión, mientras que los temores están relacionados con su carácter anárquico y con la facilidad con la que los usuarios pueden publicar sus críticas sobre la Administración. Esto es lo que explica la resistencia que algunos diplomáticos tienen a extender el uso de las redes sociales. Pero, ¿están justificados este escepticismo y todos estos temores? La experiencia demuestra que no. A continuación veremos por qué.

Por un lado, su utilidad es evidente. Las redes sociales permiten escuchar a los usuarios, de modo que se convierten en una forma muy valiosa y rápida de obtener información. Si los ciudadanos preguntan por ejemplo de forma recurrente por un trámite consular concreto, se debe valorar la conveniencia de crear un apartado específico en la página web, en caso de que no exista, o de compartir regularmente posts sobre ese asunto. Además de escuchar, las redes sociales también permiten dialogar de una forma más o menos instantánea, lo que acerca e intensifica los vínculos entre los ciudadanos y la Administración en el exterior, sirve para dar a conocer las funciones del MAEC y de las Oficinas Consulares y contribuye a dar visibilidad a la acción consular, permitiendo gestionar las expectativas de los ciudadanos y promover la imagen y la reputación de España y de sus instituciones. Además, todo ello ayuda a mejorar el servicio público y facilita la labor consular,

2 Según el Atlas de redes sociales del MAEC, diecinueve Consulados Generales y setenta y una Embajadas (cincuenta y cuatro con Sección Consular) están presentes en Twitter, mientras que once Consulados Generales y treinta y dos Embajadas con Sección Consular disponen de Facebook. Véase MAEC. Atlas de redes sociales [en línea]. 2015 [Consulta: 12 de septiembre de 2015] Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Paginas/AtlasRS.aspx>.

al permitir que los ciudadanos estén mejor informados, lo que resulta especialmente útil en situaciones de crisis. Recuérdese, sin ir más lejos, la emergencia ocasionada por el terremoto que se registró en abril de 2015 en Nepal, que llevó a la Embajada de España en Nueva Delhi a redoblar su presencia en las redes sociales, en coordinación con los servicios centrales del MAEC, para atender a los españoles afectados por el seísmo y a sus allegados. Muchos autores consideran que Twitter es la red social más útil para gestionar las situaciones de crisis en las que corre peligro la vida o la integridad física de las personas, ya que permite mantener a los usuarios al tanto de las últimas novedades y de las directrices para mantener su seguridad.

Por otro lado, es un falso mito que sea necesario invertir muchos recursos para mantener actualizadas y activas las cuentas en las redes sociales, ya que basta con seguir unas rutinas simples y aprovechar las herramientas que las mismas ofrecen. Para mantener las cuentas actualizadas conviene estar informados para identificar posibles contenidos de interés. Entre las principales fuentes de información destacan las páginas web y las cuentas oficiales de instituciones gubernamentales, instituciones culturales, medios de comunicación u organizaciones de la colectividad. Ahora bien, el hecho de mantener las cuentas actualizadas no se debe traducir en un volumen ingente de publicaciones, sino que es preferible compartir pocos contenidos —no más de tres al día— que sean de calidad. Para mantener las cuentas activas, resulta aconsejable identificar las horas de máxima afluencia de usuarios y utilizar las herramientas que permiten programar la publicación de posts. También es recomendable responder puntualmente a las interacciones y consultas, ya que los usuarios de las redes sociales esperan obtener una respuesta de forma prácticamente inmediata. La programación de los posts se puede realizar una vez por semana o cada quince días, mientras que la respuesta a las interacciones y consultas se puede realizar cómodamente con un dispositivo móvil una o dos veces al día. En la práctica, se pueden repartir ambas tareas: un empleado se puede hacer cargo de la parte pública (publicación de contenidos y respuesta a las interacciones) y otro, de la parte privada (respuesta a los mensajes). Además, también cabe la posibilidad de que la Embajada y el Consulado General en una misma ciudad colaboren para alimentar una única cuenta en una red social.

Por último, no se debe tener miedo al carácter anárquico de las redes. Se equivocan aquellos que abogan por mantener a la Administración al margen de las redes sociales para protegerla de los posibles comentarios negativos, ya que si un usuario de una determinada plataforma desea censurar su actuación lo va a hacer igualmente aunque no tenga presencia en la red. El valor añadido de estar presentes consiste, precisamente, en poder escuchar y responder mejor y de forma más rápida a este tipo de comentarios. Además, hay que subrayar que las críticas —que deben aprovecharse siempre para

mejorar— suelen tener un alcance limitado. Como veremos más adelante, una respuesta inmediata permite desactivar en la mayoría de los casos las potenciales amenazas para la reputación de cualquier institución.

### **5.3. Apuntes para una estrategia consular en redes sociales**

Llegados a este punto, se plantean una serie de preguntas que intentaremos responder a continuación. ¿Qué redes sociales se deben priorizar y por qué? ¿Qué contenidos es preferible compartir? O ¿cómo se debe interactuar desde la Administración con los usuarios de las redes sociales?

En primer lugar, la elección de la plataforma debe realizarse atendiendo a varios criterios. Por un lado, es necesario fijar los objetivos de la institución e identificar la comunidad digital a la que se va a dirigir con carácter preferente, teniendo en cuenta que se deben priorizar las plataformas más extendidas. En este sentido, Facebook y Twitter son las redes sociales con mayor implantación en casi todos los países que permiten su libre uso. Facebook es la red más masiva y la más adecuada para difundir servicios, actividades y noticias. La práctica nos confirma que en esta red social es preferible el uso de las páginas en lugar de los perfiles, ya que las primeras tienen seguidores mientras que las segundas, mucho más personales, tienen amigos. Además, al ser la red de carácter más personal, permite a los usuarios estar en contacto directo con la Administración.

Twitter, en cambio, es una plataforma más apropiada para difundir contenidos de forma más inmediata y para recabar información de instituciones y personajes públicos con los que no se guarda necesariamente una relación directa. Al margen de estas dos redes sociales, no se puede olvidar el impacto de otras plataformas como YouTube e Instagram o, en países como China, de redes propias como Weibo. Por otro lado, conviene evitar el error común de abrir cuentas en varias redes sociales para, al cabo de poco tiempo, dejarlas todas desatendidas, lo que sin duda reduce la credibilidad de la institución. En consecuencia, antes de elegir las redes con las que se va a trabajar, se deben analizar tanto los recursos disponibles como los que van a ser necesarios para garantizar su sostenibilidad a medio y largo plazo.

En segundo lugar, la elección de los contenidos se debe efectuar en función del perfil del público objetivo. Así, por ejemplo, la inmensa mayoría de los seguidores de la página de Facebook del Consulado General en São Paulo son mujeres (60%), viven en Brasil (85%) y utilizan el portugués como idioma principal (75%). Es lógico, por tanto, que se privilegien los mensajes dirigidos a este colectivo, traduciendo la mayor parte de los contenidos para conectar mejor con la comunidad de usuarios. Por otro lado, es aconsejable la elaboración de una lista de temas de interés atemporales (información sobre los servicios consulares, posts promocionales de España como destino

turístico, etcétera) con un calendario aproximado para su publicación, que se puede ir completando con contenidos más actuales (procesos electorales, actos culturales, información educativa y sobre becas, actividades de la colectividad, informaciones de utilidad para las empresas españolas, entre otras). Todos estos contenidos deben estar perfectamente alineados con las informaciones oficiales. De ahí que sea preferible compartir enlaces a las páginas webs institucionales. Hay que tener en cuenta asimismo que el tono de las publicaciones debe ser siempre correcto, con un lenguaje directo y sin formalismos, primando la inclusión de hipervínculos, recursos audiovisuales —que aumentan los niveles de interacción y facilitan la vinculación emocional del público— y etiquetas. Además, conviene evaluar constantemente el impacto de los contenidos compartidos, para conocer su relevancia, su alcance y las interacciones conseguidas. Siguiendo con el ejemplo de la página de Facebook del Consulado General en São Paulo, los posts con mayor impacto —que son los que se acaban primando— son generalmente los que están relacionados con la nacionalidad española, la tramitación de pasaportes, las actividades de la colectividad y la promoción de la cultura española (folclore y gastronomía sobre todo) y del turismo en España.

Por último, el objetivo de toda publicación es conseguir que los usuarios interactúen. Precisamente por ello resulta aconsejable responder en la medida de lo posible a todas las interacciones y consultas que se planteen, ya sea públicamente o en privado, además de mostrar que las opiniones importan y que son tenidas en cuenta, sobre todo en plataformas como Facebook. También se debe tener presente que toda publicación —ya sea un post, un tuit, un vídeo, etc.— es una invitación a la conversación o al debate, más aún si el contenido tiene un toque controvertido. Pero, ¿qué hay que hacer en caso de que un usuario publique o comparta contenidos inapropiados en una página o perfil oficial? Según las normas de uso de nuestro Ministerio, se pueden retirar los comentarios que contengan *spam*, publicidad o mensajes promocionales, expresiones ofensivas o enlaces a contenidos ofensivos, contenidos sujetos a derecho de autor, datos personales ajenos al autor del comentario y reiteraciones o comentarios repetidos o que no sean coherentes con el tema propuesto. ¿Y si se registran quejas? A las quejas aisladas conviene responder de forma inmediata, con mensajes asépticos y educados, evitando entrar en polémicas y, de ser necesario, redirigiéndolas al buzón oficial de la institución. En cambio, en caso de avalancha de quejas, que pueden generar una crisis de reputación, además de contactar a la OID, es preferible publicar de forma inmediata mensajes que destaquen la labor y el esfuerzo de la Administración para afrontar el problema —y no responder directamente— para evitar así que la situación se desborde y que los medios de comunicación, con o sin razón, terminen haciéndose eco de ello. Además, existe una regla fundamental que hay que observar en todo

momento: nunca se debe responder en una plataforma a las quejas abiertas en otro canal, para no abrir nuevos frentes.

#### 5.4. La experiencia de los blogs diplomáticos

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación creó a principios de 2013 un apartado en la nueva página web para dar a conocer la labor y la experiencia de varios diplomáticos a través de una serie de blogs, reproduciendo así la iniciativa puesta en marcha unos años antes por los ministerios de asuntos exteriores de otros países, como el Foreign Office del Reino Unido. En la actualidad una veintena de diplomáticos españoles publican periódicamente sus contribuciones, entre los que se encuentran siete cónsules y encargados de asuntos consulares. Estos blogs, además de servir para hacer más transparente, visible y creíble la función consular, permiten humanizar la labor diplomática, al partir de una visión más cercana y personal. Además, los posts, con informaciones útiles, curiosidades y/o novedades, son fácilmente divulgables a través de las redes sociales.

Pero, ¿cuáles son los aspectos que se deben tener en cuenta a la hora de elaborar un post? Ante todo, no hay que olvidar que los destinatarios últimos de las publicaciones son los ciudadanos, a quienes deben resultar interesantes los contenidos. Por consiguiente, el título de cualquier *post* debe ser sugerente, la estructura debe ser más persuasiva que informativa, el estilo debe ser informal y cercano –privilegiando por ejemplo el uso del “tú” y del “nosotros”– y se deben incluir materiales multimedia o gráficos, ya sean imágenes, vídeos, infografías, aplicaciones o documentos descargables para potenciar su presencia y alcance en las redes. Por otro lado, también es recomendable que los posts sean atractivos para los buscadores, incluyendo las palabras clave en los campos que leen de forma preferente los motores de búsqueda (dirección URL, etiquetas *meta title* y *meta description* y textos ancla de los enlaces).

En este ámbito, aunque se ha avanzado mucho en los últimos años, todavía existe margen de mejora. En España contamos únicamente con unos veinte diplomáticos blogueros, mientras que otros países de nuestro entorno como el Reino Unido o Francia, que puso en marcha la iniciativa más recientemente, tienen cerca de cien y unos cuarenta respectivamente<sup>3</sup>. Sería recomendable, por tanto, aumentar el número de diplomáticos españoles implicados, incluidos aquellos que ejercen funciones consulares. Además, también convendría estudiar la posibilidad de permitir que los visitantes de

3 Véase Foreign & Commonwealth Office. Foreign Office Blogs [Consulta: 27 de septiembre de 2015] Disponible en: <http://blogs.fco.gov.uk> y Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International. Carnets diplomatiques [Consulta: 27 de septiembre de 2015] Disponible en: <http://blog.diplomatie.gouv.fr/?lang=fr>.



la página web del MAEC puedan dejar sus comentarios después de leer los posts, aumentando así los niveles de interacción con los usuarios, como sucede en las páginas del Foreign Office o del Ministerio de Asuntos Exteriores francés. Por último, habría que intentar que los posts sean más atractivos para los buscadores.

## 5.5. A modo de conclusión

El catedrático Antonio Rodríguez de las Heras recientemente describía la nueva realidad digital, en un curso sobre cultura digital, utilizando la metáfora del balcón y la plaza<sup>4</sup>. Mientras que la comunicación del siglo XX estaba controlada por unos medios de masas que actuaban de forma piramidal —desde el balcón, donde sólo unos pocos tenían cabida— y la información fluía de arriba para abajo, en el siglo XXI el escenario de la comunicación es la plaza —la red— y la comunicación se realiza en pequeños corrillos. En este capítulo hemos visto como, para interactuar con estos pequeños corrillos, el MAEC y las Oficinas Consulares disponen de varias herramientas que se han acabado convirtiendo en una parte ineludible de la política de comunicación en el ámbito consular: las páginas web, las cuentas en redes sociales y los blogs. Por otro lado, hemos podido conocer los principales retos que afectan a todos estos instrumentos digitales. Aunque los avances que se han registrado en los últimos años han sido notables, todavía existe un importante margen de mejora, para lo que resulta imprescindible la implicación de los servicios centrales del MAEC —en especial de la OID—, de las Oficinas Consulares y de los empleados del Servicio Exterior. Asimismo, también hemos podido examinar en este capítulo las nuevas habilidades y competencias que deben desarrollar los profesionales de la diplomacia para el correcto uso de todas estas herramientas. Sería recomendable, en este ámbito, reforzar los conocimientos que sobre esta materia puedan tener los diplomáticos y los demás empleados del Servicio Exterior mediante el impulso de seminarios y cursos especializados dentro del programa de formación continua del MAEC.

## Referencias

INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (2014) *Informe anual 2014. Movimientos turísticos de los españoles*. [Consulta: 28 de septiembre de 2015] Dis-

4 Presentación efectuada en un debate realizado en el marco del curso de “Experto en gestión cultural en el exterior” organizado en 2015 por la Universidad Carlos III de Madrid y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

ponible en: <http://www.iet.tourspain.es/es-ES/estadisticas/familitur/informes-dinamicos/paginas/anual.aspx>.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2014) “Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales”, *Historia y Comunicación Social*, 19, 341-354.



---

## CAPÍTULO 6

# Diplomacia digital multilateral

**María Victoria González Román**

EMBAJADORA. REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LA OSCE.  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN

---

Este capítulo trata del impacto de las nuevas tecnologías digitales en la diplomacia multilateral. Para ello pone el foco sobre las Representaciones Permanentes acreditadas ante Organizaciones Internacionales y Regionales, como principales órganos ejecutores de esta actividad. El capítulo se centra en dos de las funciones básicas de la diplomacia multilateral: la representación y la negociación. También incluye en un tercer apartado una referencia a la agenda de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que en sus aspectos de seguridad y ejercicio de derechos y libertades es objeto de trabajo de las instituciones diplomáticas multilaterales. El capítulo se ocupa de realizar un análisis de la diplomacia digital multilateral basado fundamentalmente en experiencias prácticas, en particular en la experiencia española. Sin pretender ser exhaustivo, concluye con algunas reflexiones y recomendaciones.

### **6.1. La representación: la imagen de país. ¿Cómo comunicar mejor?**

Las organizaciones internacionales y regionales constituyen una excelente plataforma en la que se construye a diario la imagen de cada país en la escena internacional. En esa construcción tienen un papel fundamental las Representaciones Permanentes o Embajadas multilaterales, que proyectan y transmiten políticas, valores, posiciones o intereses nacionales, contribuyendo a perfilar la imagen del país y su cotización en la bolsa de valores internacional. A tal fin, las actividades de comunicación juegan una papel

esencial y a ellas se han incorporado como un elemento decisivo las herramientas digitales.

A la hora de examinar la diplomacia digital multilateral, ninguna plaza ofrece una panorámica más completa que Nueva York, sede de las Naciones Unidas y centro de decisión de políticas globales, donde se dirimen intereses fundamentales para la paz y seguridad internacionales, las políticas de desarrollo o los derechos humanos. Nueva York concentra además a los principales medios de comunicación internacionales, numerosas organizaciones y actores de la sociedad civil que contribuyen a definir las tendencias de vanguardia en este ámbito.

La Misión Permanente de España en Nueva York pertenece al grupo de Representaciones Permanentes con mayor actividad diplomática digital, sobre todo después del salto cualitativo que se produjo con ocasión de la campaña a las elecciones al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que se celebraron en el otoño de 2014. España concurría a esas elecciones en competición con Nueva Zelanda y Turquía<sup>5</sup> y decidió poner su diplomacia digital a examen a principios de 2013 como parte de la estrategia de campaña. El resultado de dicho análisis junto con la experiencia de la campaña nos servirán de guía para contextualizar la situación actual de la diplomacia digital multilateral en relación con las funciones de representación y comunicación.

Los objetivos que se perseguían entonces, a pesar de tener una finalidad concreta (influir positivamente el sentido del voto) son extrapolables a la mayoría de las embajadas multilaterales: hacer llegar la voz al mayor número de estados, recordar las credenciales y valores que hacían a la candidatura española (léase posición española) digna de confianza y, en definitiva, crear un clima propicio para España que reforzara la “imagen de país”.

En 2013 la Misión de España en Nueva York contaba con una página web en español y sendas cuentas de twitter y Facebook. En el examen que se llevó a cabo se valoraron distintos aspectos: ¿Cómo potenciar su uso y alcance? ¿Qué modelos y pautas podían servir? ¿Cuáles eran las tendencias? ¿Qué tono emplear? ¿Qué hacían nuestro competidores, Nueva Zelanda y Turquía?. Vayamos por partes:

### **a) La página web**

La gran mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas tenían página web de sus Misiones en Nueva York, entre ellos todos los del Grupo Occidental y otros Estados, en el que España competía. Sin embargo, se

5 España concurría por lograr uno de los dos puestos de miembro no permanente del Consejo de Seguridad asignados al Grupo de Europa Occidental y otros Estados (WEOG), para el que competía con Nueva Zelanda y Turquía. La votación en la Asamblea General fue favorable a Nueva Zelanda y España.

constató que había gran disparidad entre las páginas, tanto por lo que respecta a los contenidos como por la imagen de país que ofrecían. Había páginas muy atractivas y tecnológicamente avanzadas, mientras que otras no eran actualizadas y ofrecían, en el mejor de los casos, una foto fija, cuando no estaban claramente desfasadas.

En el caso de España, se partía de una página web que contenía información general y de actualidad, producida tanto por el Ministerio como por la Misión en Nueva York. El primer paso fue el de mejorar la calidad y cantidad de la información, haciendo un esfuerzo de actualización de los contenidos, en particular de las actividades que se realizaban en Naciones Unidas, e incluir mayor número de imágenes.

Ello supuso incorporar en el quehacer diario de los consejeros diplomáticos la tarea de proporcionar contenidos e imágenes a la oficina de comunicación de la Misión. No era tarea fácil teniendo en cuenta las ya de por sí cargadas agendas de cada día. Una decisión importante fue la de adjudicar a uno de los becarios de la Misión la función de “reportero”, con el fin de que recogiera noticias e imágenes de las principales actividades del día en la ONU que alimentaran la página web y el twitter de la Misión. También se comenzó a utilizar el canal *live stream* de televisión del organismo para obtener información e imágenes, así como de su propio Departamento de Información Pública. El resultado fue una página web notablemente mejorada.

En la elaboración de estrategias de campaña, las páginas web de las embajadas se convirtieron en instrumento utilísimo para la obtención de información y el tratamiento personalizado a cada país que requería la ocasión. Este examen de las páginas web de las misiones y la experiencia práctica reveló la gran utilidad e importancia de mantener una página web de calidad. Podemos considerar que la página web se ha convertido en la nueva tarjeta de presentación de las embajadas.

## **b) Twitter**

En 2013 la Misión de España tenía una cuenta abierta en Twitter pero prácticamente sin actividad. No era una excepción, en aquel momento sólo un número muy limitado de representaciones permanentes en Nueva York estaban activas en esta red social. A título de ejemplo, de los citados dos competidores en la campaña, sólo Nueva Zelanda tenía una cuenta activa. España decidió incorporarse activamente a la red, en español y en inglés, y en el plazo de un año estaba ya situada entre las cinco primeras Representaciones, tanto en número de tuits como en el de seguidores y retuits. También Nueva Zelanda estaba en ese grupo reducido.

La cuenta de la Misión era una cuenta institucional. Algunas representaciones contaban además con cuentas personales de los Jefes de Misión. Ese

era el caso de EEUU, Países Bajos o Rumanía, cuyos Embajadores eran muy activos en este medio. Se trata de una alternativa nada desdeñable pero de difícil generalización ya que suele ir vinculada a la personalidad y experiencia en las redes del titular de la Misión. No es en todo caso una práctica generalizada. En la OSCE, por ejemplo, solo 5 de 57 embajadores actúan con una cuenta personal (EEUU, Reino Unido, Francia, Austria y Dinamarca). Tiene por otra parte el inconveniente de no poder asegurar la continuidad de la cuenta tras el cese del Jefe de Misión. En todo caso, la conclusión práctica que se sacó es que debía construirse en primer lugar una cuenta institucional de la Representación potente, con suficientes seguidores, a la que eventualmente podría sumarse la personal del titular de la Misión.

En los últimos dos años, se ha convertido en la red social de tendencia en la diplomacia multilateral. Tiene dos méritos principales: su inmediatez y su carácter interactivo. Ya no es necesario esperar que los potenciales destinatarios acudan a nuestro sitio o página web, sino que a través de la misma es posible llegar a un público más amplio, de manera inmediata y, en ocasiones, incluso más efectiva.

Uno de los rasgos de este soporte es su variedad temática y de estilos. Las redes diplomáticas multilaterales se centran básicamente en los temas de la agenda del momento (conferencias, encuentros, por citar dos ejemplos). En cuanto a los estilos, se aprecian notables diferencias, desde el más político que busca crear opinión, como es el que utilizan algunos Embajadores de EEUU, hasta el más sobrio y menos personalizado, que en general caracteriza al modelo español.

### **c) Facebook**

La Representación Permanente de España en Nueva York contaba en 2013 con una cuenta de Facebook, pero no se usaba. Ello era así por varios motivos: requería una dedicación que no la hacía rentable para alcanzar los objetivos que se perseguían; resultaba lenta para la actividad multilateral, que frecuentemente busca la inmediatez; y en definitiva, no se adecuaba al objetivo principal que era el de proyectar la imagen de país, y no el de interactuar con los destinatarios.

Esa fue la conclusión a la que se llegó tras el citado análisis. No obstante y dadas las circunstancias de la campaña, se realizó un experimento con una cuenta no-oficial en Facebook (“la conquista del voto en ochenta días”), a modo de ejercicio limitado en el tiempo. Esta cuenta tenía como objetivo compartir las experiencias del equipo en la última etapa de la campaña con un público al que se pretendía hacer partícipe del proyecto. Fue una experiencia interesante y que corroboró la hipótesis inicial respecto del carácter predominantemente “social” de Facebook y poco adecuado a las necesidades de la diplomacia multilateral.

#### d) Blog

Por último, cabe mencionar el uso del blog como herramienta de diplomacia digital. La Misión en Nueva York mantuvo un blog durante la campaña, a través de uno de sus Consejeros y vinculado a la página central del Ministerio. Aunque su impacto a efectos de la campaña fue probablemente residual, tiene sin duda el mérito de acercar la actividad diplomática, en este caso la que desarrollan las representaciones y los diplomáticos de las embajadas multilaterales, al público en general.

A modo de resumen de este primer apartado, cabe destacar que del examen de la actividad diplomática digital se extrajeron conclusiones operativas bastante esclarecedoras y prácticas, en particular, la ventaja comparativa de apostar por las páginas web y Twitter como instrumentos clave de las actividades de comunicación de las representaciones multilaterales. Entre ellos se produce una interacción muy positiva, que favorece la permanente actualización de la página, a la que el Twitter remite, y atrae al mismo tiempo visitantes. Por lo que respecta a Facebook y sin perjuicio de su importancia en determinados ámbitos de la actividad diplomática y consular, donde puede resultar de gran utilidad para difundir información de interés entre un colectivo o entrar en contacto con la colonia, se concluyó que su utilidad resulta marginal para la diplomacia multilateral.

### **6.2. La negociación multilateral: facilitación de los procesos negociadores**

La negociación es uno de los cometidos esenciales de la diplomacia multilateral. Es una función compleja que ha experimentado también el impacto de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que han incidido en particular sobre los procesos mismos de negociación, en mayor medida que sobre los productos finales.

En efecto, desde un punto de vista formal, las negociaciones multilaterales han experimentado escasas variaciones en los últimos 50 años, debido fundamentalmente al lento avance del derecho internacional. En Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales se siguen produciendo resoluciones, tratados, declaraciones, memoranda y decenas de documentas de naturaleza diversa en los que la técnica jurídica se ha mantenido prácticamente invariable.

Además de la ampliación de la agenda temática, los cambios experimentados se refieren fundamentalmente a los métodos de trabajo, en particular en los métodos de negociación y de toma de decisiones. En ellos han influido sobre todo el trabajo en red, el acceso a la información a través de internet y el uso de las redes sociales.



### **6.2.1. Los métodos de negociación en el trabajo en red y el acceso a la información a través de Internet y los nuevos medios.**

El trabajo en red se ha generalizado sobre todo entre los países occidentales, siendo la UE un claro exponente. Se trata de una práctica consolidada que ha simplificado y acelerado los siempre complejos procedimientos de negociación a 28. Los textos objeto de negociación son accesibles o distribuidos a través de la red, dando lugar a una fase de interacción entre los estados miembros hasta su aprobación (ya sea por consenso o mayoría según los casos). A tal efecto, los proyectos de textos suelen ser sometidos a un procedimiento de silencio en la red. Sólo en caso de desacuerdo, se recurre a las técnicas de negociación tradicionales.

El trabajo en red ha podido generalizarse en la UE gracias a un desarrollo tecnológico similar y a una progresiva integración y convergencia en los métodos de trabajo de los países miembros. La situación es distinta cuando la negociación tiene lugar entre países de diferentes sistemas políticos o niveles de desarrollo. En estos casos prevalecen los procedimientos de negociación tradicionales, con rondas negociadoras basadas en la interacción personal, la exposición de argumentos y la transacción.

Por lo demás, el acceso a la información a través de internet también ha incidido positivamente en los procesos de negociación. Un ejemplo de ello es el apoyo que prestan los secretariados de las organizaciones internacionales a los procesos negociadores, propiciando el acceso a archivos en red, circulando documentos y declaraciones, informando sobre actividades, y desempeñando en definitiva un papel fundamental de facilitación y apoyo a la actividad diplomática multilateral.

### **6.2.2. El proceso de toma de decisiones.**

El temario de las oposiciones a la carrera diplomática ha incluido en ocasiones un tema titulado “La adopción de decisiones en política exterior”. Es una cuestión siempre interesante y que hoy se plantea en relación con la incidencia de las nuevas tecnologías digitales. Algunos analistas destacan que el modelo tradicional, jerarquizado o vertical, que ha caracterizado el proceso de toma de decisiones en política exterior ha dado paso a uno más participativo y horizontal, favorecido por el uso de las nuevas tecnologías digitales y otros factores como la incorporación a la acción exterior de funcionarios de otros ministerios y de otros actores, la ampliación de la agenda internacional o el aumento del carácter especializado y técnico de las negociaciones.

Si bien la toma de decisiones se ha vuelto más participativa, ello no significa que en la diplomacia multilateral se haya perdido completamente el carácter jerarquizado o vertical que la ha caracterizado tradicionalmente.

Hace algunos años, la dificultad de comunicar con la sede central podía dejar al diplomático en la tesitura de tener que actuar y adoptar decisiones con alto grado de autonomía. Hoy, sin embargo, el negociador no sólo puede recabar instrucciones con mayor facilidad sino que “la superioridad”, gracias al trabajo en red, podrá disponer de información en tiempo real a lo largo de todo el proceso de negociación e intervenir en él en cualquier momento.

### 6.2.3. Las redes sociales

En los últimos meses hemos asistido a la aparición de Twitter como herramienta asociada a los procesos multilaterales de negociación. Estos tuits suelen tener una doble finalidad: la de influir en los procesos de negociación y la de hacer partícipe de los mismos a un público más amplio.

Sin embargo, el uso de la red social no resulta siempre pacífico. En una reciente reunión de la OSCE, en la que participaban junto a los estados, ONGs y actores de la sociedad civil, se instalaron por primera vez muros de Twitter en la sala de conferencias. Las sucesivas entradas en la pantalla produjeron una conversación paralela a la que estaba efectivamente teniendo lugar entre los participantes en la reunión. Pronto se constató que los asistentes estaban tanto o más pendientes del debate virtual (en el que participaban un número reducido de los presentes junto a seguidores externos) que del real que estaba teniendo lugar en la sala de conferencias. Frente a los activos defensores de la democracia digital, muchos de los asistentes consideraron que el recurso a la red social suponía una peligrosa intromisión, una vía de simplificar el debate (limitándolo a 140 caracteres), y de dejarlo a merced de agresivas estrategias de negociación que podían a la postre entorpecer, cuando no malograr, los resultados de la negociación.

En efecto, el mundo virtual tiene sus límites. Las nuevas tecnologías no son políticamente neutras. Por ello, precisamente, deberá llevarse a cabo un proceso de adaptación en su incorporación a los procesos multilaterales de negociación, en el que será importante salvaguardar espacios propios para los métodos tradicionales de negociación. Podemos presumir que el uso de las redes sociales se potenciará allí donde suponga un valor añadido, como es el caso, por ejemplo, de su utilización como medio de difusión o de remisión a otros soportes para acceder a textos o informaciones más amplias, en relación con los resultados de los procesos negociadores. Podemos también concluir que la incidencia de las nuevas tecnologías en los procesos de negociación tiene esencialmente una función facilitadora y complementaria de la interacción personal como recurso insustituible de la actividad diplomática.

### **6.3. La agenda multilateral: por un ciberespacio libre y seguro**

La agenda multilateral vinculada a las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que incluye los aspectos relativos a la seguridad y los del ejercicio de derechos y libertades asociados a su uso, merece una breve reseña aparte, ya que son las propias instituciones multilaterales las que se ocupan de articular el debate global en torno a estas cuestiones.

La experiencia española es también destacable en este ámbito. España ha venido desarrollando una importante actividad desde 1992, a través de una amplia legislación y normativa, tanto nacional como de directivas de la UE, que inciden en la seguridad de la información y en la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. En 2013 se adoptó la primera Estrategia de Ciberseguridad Nacional y sobresalen en particular las capacidades españolas en materia de lucha contra el ciberterrorismo y la cibercriminalidad (ha sido el primer país en crear una Fiscalía especializada en ciberdelito), promoviendo una cooperación internacional policial y judicial proactiva en estos ámbitos, tanto en Naciones Unidas como en otros organismos internacionales y regionales, en particular en la OSCE y al OTAN.

En el marco de las Naciones Unidas, España organizó en 2014, en Madrid, el primer seminario sobre ciberseguridad con la participación de Representantes Permanentes ante Naciones Unidas. Es significativo que un número importante de los Embajadores que asistían al seminario manifestaron desconocer completamente la materia y señalaron que se trataba de la primera oportunidad que tenían de aproximarse a los contenidos de la agenda digital. En 2014 y 2015, España ha participado en el Grupo de Expertos Gubernamentales del organismo sobre los desafíos a la seguridad en el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, y ha venido abogando por conferir a las Naciones Unidas un papel relevante en el proceso tendente a alcanzar un consenso internacional sobre estas cuestiones que incluya el acceso universal a las tecnologías de la comunicación y de la información, garantice la seguridad en la red, la protección de la información y el respeto a los derechos humanos.

### **6.4. Los desafíos pendientes**

Sirvan de conclusión algunos comentarios prácticos sobre los desafíos que supone la evolución tecnológica digital para la actividad diplomática multilateral

#### **a) Una etapa de transición**

Nos hallamos en un momento de transición, en el que se combinan prácticas tradicionales con otras nuevas que resultan de la incorporación

de las tecnologías digitales a la actividad diplomática. Algunas de esas nuevas prácticas han transformado decisivamente los métodos de trabajo multilaterales y pueden considerarse revolucionarias, es el caso por ejemplo del trabajo en red o del acceso a la información a través de internet. Otras podemos presumir que tienen un carácter coyuntural. Hoy usamos twitter pero no cabe descartar que pueda ser reemplazado a medio plazo por otros soportes. La actividad diplomática multilateral tiene ante sí el reto de adaptarse a las nuevas tecnologías en un contexto de aceleración constante, caracterizado por una creciente interacción y exigencia de transparencia.

#### **b) Reforzar las actividades de comunicación**

Las conclusiones extraídas del examen del impacto de las nuevas tecnologías y de la experiencia acumulada, aconsejan reforzar los componentes de comunicación de las representaciones multilaterales, atendiendo a su condición de privilegiadas plataformas de visibilidad. El salto cualitativo que se produjo en la Misión de España en Nueva York con ocasión de la campaña al Consejo de Seguridad, corrobora la importancia de reforzar los recursos humanos y técnicos. Los planes de comunicación que regularmente han de someter las representaciones en el exterior constituyen una buena base para trabajar sobre objetivos concretos e impulsar la mejor adaptación de las embajadas multilaterales a las herramientas digitales que se han incorporado como un elemento fundamental de las actividades de comunicación.

#### **c) Una exigencia de actualización constante**

La revolución tecnológica ha producido una aceleración en las agendas multilaterales y una avalancha de información difícil de gestionar. Resulta imperativo analizar dichas tendencias, adecuar con agilidad los medios técnicos e identificar mejoras prácticas para la gestión de la información y las comunicaciones (prioridades negativas, medios técnicos que faciliten la gestión, entre otras), de manera que se pueda prestar apoyo en el reto que tienen ante sí las embajadas multilaterales, de hacer frente a una demanda de interacción muy difícil de satisfacer.

#### **d) Preservar espacios para la comunicación real**

A pesar de la creciente tendencia a privilegiar lo virtual sobre lo real y los grandes avances que han implicado las tecnologías digitales (mejora en los métodos de trabajo, incorporación de nuevos actores, generalización del acceso a la información o toma de decisiones más participativa), la diplomacia tradicional basada en la interacción personal sigue siendo esencial para lograr objetivos en diplomacia multilateral, como puede ser lograr

avanzar en una negociación o resolver cualquier conflicto de calado. Por ello, sigue siendo fundamental cuidar las relaciones personales y preservar espacios propios para la interacción personal.

---

## CAPÍTULO 7

# Hacia una nueva diplomacia pública europea

**Miguel Ángel Benedicto**

PROFESOR DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID Y SOCIO DE GOBERNAS CONSULTING.

---

### 7.1. El objetivo de la diplomacia pública europea

La Unión Europea es una organización supranacional compleja por su naturaleza mixta. Tiene parte de confederación, con una institución como el Consejo que representa los intereses de los Estados, fija las grandes orientaciones políticas y aprueba la mayor parte de las decisiones. Y se asemeja a una Federación en cuanto que los miembros de la Comisión gozan de independencia cuando actúan aunque sean nombrado por los Gobiernos que, además deben defender los intereses comunitarios. El tercer eje es el propio desarrollo normativo del Parlamento Europeo, cuya naturaleza federal representa a los intereses de los ciudadanos que lo eligen por sufragio universal. El carácter sui generis de la gran institución europea hace que su funcionamiento institucional sea difícil de comprender por los ciudadanos que están más acostumbrados a lidiar con la separación convencional de poderes del Estado Nación, cuyo funcionamiento tienen más cercano.

La complejidad del proyecto de construcción europea se acentúa en tanto que no es un proceso estático sino dinámico, incierto y en continua evolución lo que todavía añade más dificultad para su comprensión y hace complicada su explicación sencilla a través de las técnicas de comunicación e información. El dinamismo puede terminar por desorientar al ciudadano medio.

El distanciamiento entre las instituciones europeas y la ciudadanía, reconocido desde los años 70, ha sido atribuido a una brecha de comunicación, es decir, a la forma en que los asuntos de la UE se reflejan en los medios de comunicación, y a la aparente falta de intereses de las élites nacionales para transmitir la importancia de Europa. Si esto es así dentro de la propia Unión, es normal que fuera de la misma sea todavía más compleja esta tarea de acercarse a públicos extranjeros con el fin de crear un entorno externo favorable para la política exterior.

La diplomacia pública consiste en la estrategia de información, educación y entretenimiento que tiene como objetivo el ejercicio de la influencia sobre un público extranjero (Manfredi, 2011). Es una herramienta de comunicación de los gobiernos para influir en la opinión pública de los países terceros con el fin de crear un ambiente receptivo para las metas de política exterior.

Desde la llegada de Margot Wallstrom como vicepresidenta de la Comisión Europea en 2004, se institucionalizó la Política de Información y Comunicación de la UE mediante la elaboración de una nueva estrategia de comunicación en la que primaba el diálogo con los ciudadanos, la planificación, la coordinación interinstitucional y se incrementó la intención de comunicar con los ciudadanos no comunitarios. Para la Comisión Europea consiste en “promover los intereses de la UE mediante el entendimiento, la información y la influencia. Esto significa explicar las metas, políticas y actividades de la UE e impulsar el entendimiento de esos objetivos a través del diálogo con los ciudadanos, grupos, instituciones y medios de comunicación” (European Commission, 2007:12).

## 7.2. Una sola voz en el mundo

El problema de la UE proviene de la falta de definición de la imagen que quiere proyectar a nivel exterior. ¿Qué quiere ser la UE en el mundo global? Como dice la versión consolidada del Tratado de la Unión, la UE en sus relaciones con el resto del mundo afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos.

En el mundo globalizado en el que nos movemos cada día es mayor la influencia de los actores internacionales y no estatales lo que demanda la colaboración y el establecimiento de redes de confianza. Es ahí donde la UE puede “ejercer un eficaz poder de persuasión (*soft power*), y tener la habilidad de combinarlo con los todavía importantes recursos económicos y militares (*smart power*) y su capacidad para fijar normas de comportamiento

internacional (*normative power*). Los principios que sustentan el proyecto de la Unión Europea mantienen su atracción y representan una alternativa real a visiones políticas más unilaterales o agresivas” (Laporte, 2011).

Sin embargo, la complejidad institucional de la UE, la ausencia de una hoja de ruta clara, y la todavía preponderante intergubernamentalidad sobre la comunitarización de las políticas, dañan su imagen y hacen que su comunicación sea confusa. Por ejemplo, la crisis económica de la eurozona ha dividido a Europa entre el Norte y el Sur y ha debilitado la imagen de la UE como modelo ejemplar de integración. Así, la ASEAN ha comenzado a cuestionar el modelo europeo. O la crisis de los refugiados, que separa al Este del Oeste de Europa a la hora de aceptar las cuotas de reparto o en la aplicación de Schengen debilitan a la UE y los pilares fundamentales sobre los que se asienta.

Como indica Laporte, lo que la Unión Europea necesita es destreza para articular un mensaje externo que sea a la vez comprensible y atractivo. “La Unión se presenta a la vez como un actor político con prestigio internacional y capacidad de influir, y como un actor atípico, que genera dinámicas diferentes a las tradicionales” (2011). Su poder normativo, que tanto éxito le ha reportado con la ampliación al Centro y Este de Europa, el persuasivo y su capacidad para negociar con actores no estatales e incluso de incorporar a la sociedad civil a la hora de legislar, le han puesto en uno de los primeros puestos en la línea de salida de las potencias con mayor capacidad para liderar la gestión de los problemas globales.

Una de las prioridades de la Comisión Europea ha sido aumentar el papel de la Unión Europea en el mundo como actor internacional para lo que se necesita el apoyo de la comunicación. Es una política que en principio fue coordinada desde Bruselas por la Unidad de Comunicación e Información de la Dirección General RELEX pero que ha sido implementada por las Delegaciones de la UE en más de 130 países, con mayor o menos fortuna, en función de los recursos humanos y financieros disponibles.

Para poder desarrollar una estrategia potente, que tiene un gran componente de comunicación y relaciones públicas, el proyecto europeo debería tener primero una política exterior más fuerte. Desde el Tratado de Maastricht a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 ha habido grandes avances en política exterior.

Las reformas introducidas por Lisboa, el refuerzo de los poderes del Alto Representante, que también es vicepresidente de la Comisión, o la institucionalización del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), van encaminadas a reforzar el poder de las instituciones europeas en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), pero queda camino por recorrer para limar la unanimidad requerida en la toma de decisiones que todavía le confiere a la PESC un cierto carácter intergubernamental.



Los avances desde 1992 y el refuerzo de las instituciones y sus poderes en 2009 con Lisboa para aumentar la proyección exterior de la UE deben llevar en paralelo un desarrollo de la diplomacia pública europea.

El concepto de diplomacia pública no es nuevo para la UE pero no ha sido muy usado en las relaciones exteriores europeas. Las actividades de comunicación y la difusión de información o los programas educativos y culturales se han llevado a cabo por separado por múltiples actores (Comisión, Secretaría General del Consejo, delegaciones de la CE, representantes especiales de la UE, la presidencia rotativa del Consejo, entre otras) con una variedad de competencias, instrumentos y a través de un marco de múltiples capas de las políticas y programas. Esta situación se debe a la existencia reciente de la política exterior de la UE, así como su naturaleza dual, dividida entre la Comisión y los actores e instrumentos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con un carácter más intergubernamental. En última instancia, la política exterior de la UE ha sido impulsada por los Estados miembros con su propia red diplomática y su aparato nacional de diplomacia pública.

### **7.3. El SEAE y el Alto Representante de la UE**

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en diciembre de 2010, brinda a la UE la oportunidad de desarrollar mejor la diplomacia pública. Se ofrece a la UE un servicio diplomático compuesto por funcionarios de la UE de la Comisión, la Secretaría General del Consejo, así como diplomáticos de los Estados miembros. Las diferentes políticas y los instrumentos de relaciones exteriores de la UE confluyen en una sola estructura integrada bajo la autoridad de un solo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que sustituye al ex Comisario de Relaciones Exteriores, al ex Alto Representante para la PESC y al Ministro de Relaciones Exteriores de la presidencia rotatoria de la UE.

La acción internacional de la UE se unifica. La PESC (método intergubernamental), y la acción exterior común de la UE (método comunitario) quedan bajo el mando de la Alto Representante que participa en el Consejo Europeo, en el Consejo de la Unión Europea y, además, como Vicepresidenta de la Comisión Europea. En la Comisión, tiene autoridad para coordinar el trabajo de otros Comisarios y es responsable de la supervisión de la acción exterior común de la UE. El SEAE tiene su propio presupuesto y absorbe las competencias de la extinta Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX) y trabaja estrechamente con Direcciones Generales que fueron parte de la “familia RELEX,” así como con el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI). Esta nueva arquitectura de la política exterior es una oportunidad para mejorar la diplomacia europea mediante la definición

de objetivos políticos en el exterior y mediante el apoyo de una diplomacia pública de la UE.

Asimismo, se incorpora al SEAE una división de comunicación estratégica y la unidad de la diplomacia pública. Y las delegaciones de la Comisión Europea, que se han convertido en delegaciones de la UE en virtud de Lisboa y forman parte del SEAE bajo la autoridad del Alto Representante, lo que mejora la comprensión, visibilidad y legitimidad de su misión.

La sede central de la SEAE en Bruselas coordina la comunicación y los programas de la Dirección General de Cooperación y Desarrollo (DG DEVCO). Las delegaciones de la UE están a cargo de la diplomacia pública fuera de las fronteras europeas al promocionar las acciones que se diseñan desde el SEAE y la Comisión.

Cuando la SEAE habla de diplomacia pública se suele referir a los medios de comunicación, como señala Azpiroz (2015). “En el *Manual de Información y Comunicación para las delegaciones de la UE* (2012) se afirma que la diplomacia pública incluye elementos como la defensa de políticas e ideas (*advocacy*), persuasión pública y provisión de información básica, con el objetivo final de mejorar la percepción pública/conocimiento de un actor en la escena internacional. De modo similar, en la página web del SEAE, en referencia a la diplomacia pública que forma parte del Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados (ICPI), el objetivo de la diplomacia pública se describe como mejorar la visibilidad de la UE en su conjunto, promover una mejor comprensión de las acciones y posturas de la UE, y ejercer una influencia positiva sobre el modo en que la UE es percibida en países socios”.

#### **7.4. Una reflexión sobre la estrategia para la diplomacia pública de la UE**

Los retos que tiene la Unión por delante en el siglo XXI, sus nuevas instituciones de política exterior y su inexorable avance hacia la comunitarización exigen una nueva diplomacia pública. El poder y la influencia se ejercen de manera compleja en un mundo globalizado.

En primer lugar es necesaria una estrategia que conecte el mensaje principal de la UE en política exterior con el que transmitan la SEAE y las delegaciones de la UE. En el ya citado *Manual de Información y Comunicación para las delegaciones de la UE* se conmina a las Delegaciones de la UE a que sus mensajes y acciones se concentren en las siguientes áreas prioritarias: 1. Promover a la UE como socio en las transiciones democráticas, sobre todo, en el área de la política de Vecindad. 2. Promover a la UE como potencia económica global que responde a las crisis y utiliza el comercio como motor de cambio. 3. Promover los derechos humanos a través del diálogo político a alto nivel con nuestros socios y programas de cooperación estratégicos. 4.

Promover a la UE como proveedor de seguridad para responder a las amenazas de seguridad global.

#### **7.4.1. Delegaciones con recursos humanos y financieros dispares**

Son necesarios recursos humanos especializados y fuentes de financiación suficientes. Serán necesarios periodistas y especialistas en comunicación para ir más allá de la cultura burocracia comunitaria. Es necesario formar a los funcionarios para que dominen las tecnologías de la información y traducir los documentos clave de política exterior y los mensajes que se quieren hacer llegar al target internacional. Uno de los principales escollos que afrontan las delegaciones es la disparidad de medios humanos y de capacidades entre las diferentes oficinas. Todas cuentan con un jefe de Prensa e Información que en ocasiones tiene más competencias o no tiene formación en comunicación. Muchos de ellos son contratados a nivel local y supervisados por el jefe de la sección política. Esto tiene la ventaja de que conocen el país, la lengua y pueden adaptar la comunicación al ámbito local. El mensaje debe dirigirse a un público objetivo concreto teniendo en cuenta las características de la audiencia local, su cultura y la historia de sus relaciones con la UE.

La dimensión de las delegaciones es muy variada. La que cuenta con más recursos humanos y presupuesto es la de Washington D. C. que cuenta con al menos 18 funcionarios y una unidad de DP que ofrece una amplia gama de programas e instrumentos. Algunos se dirigen a los jóvenes, otros a líderes de EEUU y la UE con encuentros sobre los retos que preocupan relaciones transatlánticas o la celebración del Día de Europa junto a los embajadores y cónsules de los Estados miembros que viajan por los EEUU para promover el conocimiento sobre la UE y sus políticas. Además, existen una decena de Centros de Excelencia de la UE en diversas universidades americanas que sirven como lugares de actividades académicas. Incluso el Parlamento Europeo abrió una oficina de enlace en la capital estadounidense en 2010, dentro de la propia delegación, para estrechar lazos con el Congreso americano y apoyar el diálogo legislativo a ambos lados del Atlántico. Las delegaciones en Tokio, Moscú o Pekín también cuentan con bastantes recursos si las comparamos con otras que, por ejemplo, solo cuentan con una persona para los asuntos de prensa, información y cultura.

Todas las delegaciones son incitadas a mantener relaciones con los medios de comunicación locales para informar sobre los valores, políticas y proyectos que llevan a cabo con los distintos stakeholders. Desde el SEAE se les envía a diario un flash diario, servicios audiovisuales, alertas y las líneas a seguir (Lines to take o LTTs). El presupuesto de las delegaciones también cubre la formación de periodistas de fuera de la UE con una visita de 4 días

a las instituciones comunitarias que organiza el Centro Europeo de Periodismo ( EJC).

#### **7.4.2. La oportunidad de la diplomacia cultural**

Los programas educativos pues centran la actividad en el ámbito más personal y el compromiso a través de acciones educativas o científicas. La capacidad de influencia se concentra en el individuo, quien pertenece a algún tipo de elite en el país natal. La personalización facilita el diseño de mensajes y el éxito de las campañas. Los perfiles son variados: responsables de políticas públicas, profesores universitarios o estudiantes son los más comunes. Los programas no excluyen por razón económica, social o de origen, pero sí que identifican personas con alto potencial para influir en un entorno concreto. Se persigue conectar futuras elites mediante un contacto personal, esto es, la creación de redes profesionales que contribuyan al desarrollo de proyectos concretos en el campo de la tecnología, la innovación, la ciencia y el I+D. Entre estos destaca el programa de Visitantes de la UE que invita a jóvenes líderes no comunitarios desde 1974.

Los programas de intercambio educativo financiados por la UE forman parte del diálogo entre Europa y los países extranjeros. El programa Tempus o el Erasmus Mundus, de intercambio académico con países no comunitarios, ha potenciado a partir de 2005 el intercambio de estudiantes y docentes entre los países de la UE y terceros países mediante la creación de másteres en la UE y países no comunitarios, apoyo a cátedras y programas de investigación, establecimiento de vínculos permanentes entre universidades europeas y no europeas, y con acciones para mejorar el atractivo de la educación superior europea en el exterior (Noya, 2007).

La diplomacia pública financia la participación en ferias y festivales internacionales, las traducciones, la creación de espacios preferentes en las bibliotecas, o las emisiones internacionales o cofinanciación de proyectos de alguna naturaleza (el programa europeo audiovisual MEDIA o IBERMEDIA). La apuesta por contenidos audiovisuales se explica por su facilidad para transportar emociones y valores (Manfredi, 2011).

En Europa hay numerosos instrumentos de diplomacia pública a nivel nacional (British Council, Alianza Francesa, Goethe Institute, Instituto Cervantes son los más conocidos) que promueven la cultura europea pero a nivel nacional y sin coordinarse entre ellos sino más bien en competencia para captar los corazones y las mentes de los ciudadanos de terceros países.

Redes sociales, plataformas digitales, dispositivos móviles, tabletas, la mensajería instantánea o los periódicos digitales han creado un nuevo ecosistema de relaciones informativas, políticas y ciudadanas. Las redes son ahora, y lo serán en los próximos años aún más, un entorno necesario para

la difusión de los mensajes, para la gestión de la influencia y para el desarrollo de programas educativos.

En esa mezcla de tecnología, redes sociales y educación; los MOOC (Massive online courses) se han convertido en un instrumento preferente para el replanteamiento de las estrategias, los recursos y los fines de los programas educativos. La propuesta de valor se basa en la creación de redes internacionales instantáneas. En el ámbito de la Unión Europea, la transformación tecnológica en materia de diplomacia pública no ha calado como en EEUU. En suma, la ausencia de una estrategia avanzada para el impulso de los MOOCs con sello europeo es una muestra más de las carencias de la diplomacia pública europea (Manfredi y Cabezuelo, 2015).

La arquitectura es un instrumento que se observa en los edificios de las embajadas de los estados miembros de la UE en otros países y en los de las delegaciones, que deberían abrirse para eventos y actos públicos.

#### **7.4.3. El papel de los medios**

Los medios de comunicación se han utilizado como herramienta de la DP para alcanzar audiencias extranjeras de manera directa con el fin de ser instrumentos de la política exterior, educar, entretener e incluso vender bienes y servicios. Algunos países se promueven y defienden su cultura y su lengua y a través de televisiones como la BBC World Service, Radio France Internationale o Deutsche Welle. A escala europea, Euronews juega un importante papel como instrumento de la DP. Actualmente emite 24 horas al día de información internacional en 13 idiomas -inglés, francés, alemán, italiano, griego, portugués, ruso, español, húngaro, árabe, persa, turco y ucraniano- y llega a 400 millones de hogares en 155 países a través de cable, satélite digital y ventanas terrestres. Cuenta con un equipo de más de 400 periodistas de 25 nacionalidades diferentes.

En algunos países subsaharianos la mejor manera de llegar a la población local es a través de la radio donde es el medio más importante para recibir las noticias. El uso de la radio comunitaria ha tenido un gran crecimiento en esta área del mundo. La producción de programas en idiomas locales, con la asistencia del personal local en las delegaciones, que luego se ofrecen a las emisoras regionales o nacionales clave, puede tener efectos significativos para impulsar la diplomacia pública de la UE, sin incurrir en grandes gastos (Duke, 2013).

#### **7.4.4. Una diplomacia digital más interactiva**

Otros retos dependen de la configuración del país o región: demografía, tasas de alfabetización y de penetración de Internet. La diplomacia digital tiene cada día mayor importancia. El uso de las redes sociales es cada vez más intenso y esto plantea el reto de ser capaz de comunicarse de manera

efectiva en el uso de estas nuevas herramientas. Hasta hace poco bastaba con mantener las páginas web, pero ahora deberían tener una imagen corporativa común, ser más interactivas y menos impersonales e incluir desde información, hasta Twitter, videos de Youtube, streaming e incluso desarrollar aplicaciones gratuitas que lleguen a los dispositivos móviles.

El público más joven suele usar las redes sociales y nuevos medios para informarse y para comunicarse. El Servicio Europeo de Acción Exterior ha reconocido su importancia y han abierto cuentas en Facebook, Twitter y Flickr, así como muchos funcionarios de la UE. Un creciente número de delegaciones de la UE están presentes en las plataformas sociales con el aliento de la SEAE (y de la Comisión) para hacerlo. Un papel que puede desempeñar bien el personal local ya que gracias al conocimiento de las lenguas y dialectos locales pueden alcanzar mejor a los públicos que deseen. De este modo, cuando la UE está operando en países con alta penetración de internet, el énfasis se pone cada vez más de productos de información electrónica, en lugar de en productos de papel. Esto también implica la necesidad de dedicar más recursos y tiempo para la actualización de los sitios web de la UE; algo que no se hace de forma sistemática y que depende de la capacidad de las habilidades y formación de los funcionarios, así como del tiempo y los recursos para mantener y actualizar los diversos sitios web. La interactividad se produce pero se echa de menos un poco más de diálogo e interacción por parte de las instituciones.

La nueva diplomacia es una herramienta cada vez más importante para llegar a públicos más allá del gobierno de que se trate y, por tanto, de importancia contactar con los líderes de opinión, blogueros influyentes, periodistas y la sociedad civil. “Los acontecimientos que condujeron a la primavera árabe fueron un recordatorio especial importancia que la diplomacia pública de la UE debe extenderse más allá de los diálogos oficiales hacia otras asignaturas de la diplomacia contemporánea multinivel” (Duke, 2013). Los medios sociales tienen sus carencias a la hora de mantener diálogos sostenidos sobre temas complejos. Los jefes de prensa e información también pueden acceder a la sesión informativa diaria de prensa celebrada en Bruselas, ya sea por teléfono o por videoconferencia (web-streaming). Esta iniciativa representa un esfuerzo significativo para comunicar un mensaje coherente a los socios externos.

#### **7.4.5. Una mayor coordinación**

Asimismo es necesario coordinar todos los aspectos de la acción exterior a nivel institucional sobre todo con aquellas direcciones generales no incluidas en las relaciones exteriores como Comercio y algunos aspectos de Desarrollo y Política de Vecindad; y con los Estados Miembros que tienen desarrollada una fuerte cultura de diplomacia pública.

Para mejorar la gestión es necesario tener un portavoz o un director de gestión de crisis y un manual de contingencia que permita coordinar y estructurar las respuestas en los aspectos que incumben a la diplomacia pública sobre todo en lo que respecta a las operaciones y misiones de defensa o de gestión civil de crisis dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP). Así, en las delegaciones ubicadas en o próximas a países en crisis o que salen de ella, la diplomacia pública de la UE tiene que explicar las razones para cualquier misión CSDP, sus objetivos y el calendario. En estos casos, el personal de la delegación se pondrá en contacto con las autoridades pertinentes para las misiones civiles o militares en la región que pueden incluir a un representante especial que llevaría la mayor parte de la carga de la diplomacia pública.

También es importante la coordinación entre la diplomacia pública de los Estados miembros y la de las delegaciones de la UE mediante reuniones de coordinación entre miembros de la delegación y los consejeros de prensa y cultura de los Estados miembros, que incluso permitan implementar proyectos conjuntos. Pero lo más importante es que transmitan una posición común de la UE con un mensaje único siempre que sea posible.

No es necesario producir un excesivo número de comunicados y declaraciones pues puede denotar la carencia de una estrategia clara y de las principales prioridades de política exterior. Además deben estar coordinados al máximo entre la UE y los Estados miembros para evitar la multiplicidad de voces e intentar que partan del SEAE. También debe coordinarse a los 12 Representantes especiales con los que se cuenta. Un mal ejemplo de esa cacofonía de voces puede ser la crisis en Egipto en enero de 2011, tras la muerte de manifestantes, con declaraciones de la Alta Representante, el Presidente del Consejo Europeo o los primeros ministros de Reino Unido, Alemania o del presidente de Francia.

En cambio, el premio Nobel de la Paz a la UE en 2012 fue un gran paso en términos de DP. Otro buen ejemplo fue la iniciativa “Working with Women” basada en una política amplia de iniciativas a través de las instituciones de la UE y con un buen número de socios internacionales. Las herramientas de DP empleadas van desde una buena web, conferencias en distintos lugares, encuestas, eventos culturales u otros como el día Internacional de la Mujer que es un buen ejemplo de coordinación de la DP externa.

Es necesario presentar una diplomacia pública coherente para la UE en su conjunto pero teniendo en cuenta los aspectos locales del país al que se dirige e identificando a los interlocutores pertinentes tanto a nivel oficial como de la sociedad civil. “Cuando la UE debe atraer a la sociedad civil de manera más activa como en el caso de la Política de Vecindad en el Sur de Europa, los retos son más complejos porque hay que entender la naturaleza de esa

sociedad civil, que va más allá de las conversaciones entre diplomáticos, y se necesitan más recursos humanos y financieros” (Duke, 2013).

#### **7.4.6. La marca Europa**

El uso de consultoras de relaciones públicas en terceros países por parte de las Delegaciones debería ser algo normal para fines diplomáticos. Ya se han externalizado algunas campañas de visibilidad única que venden la marca Europa, que forma parte de la diplomacia pública. Una marca cuyo reconocimiento es bajo a nivel mundial, sobre todo, a nivel de símbolos (bandera, himno, logo, día de Europa). El elemento más visible y tangible a nivel mundial es el euro. El problema que tiene la marca Europa es que compete con las marcas de sus Estados miembros. La Comisión Europea intentó en 2003 introducir el “made in EU”, en los productos fabricados en la Unión pero contó con la oposición de algunos estados miembros, pero aun así cada vez más productos llevan esta etiqueta.

La marca Europa ayuda a visualizar la diplomacia pública, simplificar mensajes complejos, integrar la comunicación en audiencias extranjeras, alcanzar a los ciudadanos de manera directa sin la intervención de élites políticas de terceros países que pueden censurar o manipular la información, mejorar la formación de los diplomáticos, unir a los ciudadanos europeos detrás de la marca y construir nuevas narrativas e historias sobre la UE.

#### **7.5. Conclusiones y recomendaciones**

La Unión Europea debe avanzar en la comunitarización de su política exterior y trabajar en el desarrollo de una estrategia europea común mediante la creación de una agencia europea de diplomacia pública que ponga en marcha estudios e investigaciones sobre la percepción en terceros países y evalúe la implementación de los programas de dicha estrategia. Ésta es una faceta que está por desarrollar y que puede ayudar a redefinir el papel del sueño europeo en la esfera global. La diplomacia pública europea necesita una estructura de comunicación profesional para llegar a los stakeholders y a la opinión pública de países extranjeros. Pero sobre todo lo más importante es que tanto los recursos humanos como los instrumentos con los que cuentan estén a disposición de las nuevas ambiciones de la UE que pasan por una política exterior y de seguridad más coherente y activa, que esté en consonancia con el peso de Europa en el mundo.

Por último, se pueden explorar las siguientes nuevas avenidas para la mejora de los procesos, los resultados y la comunicación estratégica:

- a) Centrar más recursos en las delegaciones de países donde la UE tiene menos lazos y es poco conocida.
- b) Reforzar el diálogo y la interacción en su diplomacia pública, por ejemplo, en eventos públicos, a través de los medios de comunicación y en



las redes sociales. Obviamente, esto sólo se puede hacer bien si hay unos objetivos claros y unas narrativas para contarlos.

c) Hacer mayor hincapié en Diplomacia cultural con más festivales de cine Europeo en terceros países, haciendo festivo en la UE el 9 de mayo, ampliando programas educativos como Erasmus Mundus, Tempus y con Moocs europeos a nivel internacional.

d) Mejorar la diplomacia deportiva con un medallero conjunto en competiciones como los Juegos Olímpicos.

e) Coordinar los instrumentos de diplomacia pública a nivel nacional (British Council, Alianza Francesa Goethe Institute, Instituto Cervantes, entre otros) para que promuevan la cultura europea entre ellos con el fin de ganar los corazones y las mentes de los ciudadanos de terceros países.

f) Fomentar más programas de intercambio entre ciudadanos de la UE y foráneos, que impulsen las relaciones personales y entendimiento entre ellos.

g) Coordinar a los medios de comunicación nacionales como la BBC para que tengan sus espacios europeos a nivel internacional que ayuden a canalizar los mensajes definidos

h) Dedicar más recursos y tiempo para la actualización de los sitios web de la UE, mejorar la formación digital de los funcionarios en redes sociales y organizar actos con los influyentes digitales de terceros países.

i) Coordinar todos los aspectos de la acción exterior a nivel institucional sobre todo con aquellas direcciones generales no incluidas en las relaciones exteriores como Comercio y algunos aspectos de Desarrollo y Política de Vecindad; y con los Estados Miembros que tienen desarrollada una fuerte cultura de diplomacia pública.

j) Potenciar la marca Europa y continuar con la ayuda al desarrollo y la cooperación.

En síntesis, la Unión Europea tiene como objetivo educar a los estados no europeos sobre su identidad como un facilitador del cambio democrático, defensor de los derechos humanos, donante de ayuda humanitaria, un contribuyente activo a las fuerzas de mantenimiento de paz y como líder en iniciativas de cambio climático. La Unión Europea tendrá éxito en su diplomacia pública, mientras siga atrayendo a países que están dispuestos a convertirse en miembros de la misma.

## Referencias

AZPIROZ, ML (2015) Soft power and public diplomacy: the case of the EU in Brazil. Figueroa Press, Los Angeles.

CASTELLS, M. (2008) “Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I). Los medios y la política”, *TELOS: Cuadernos de comunicación e innovación*, 74, 13-24.

DUKE, Simon. (2013) *The European External Action Service and Public Diplomacy*. Cligendael. The Hage.

EUROPEAN COMMISSION (2007) *A glance at EU public diplomacy at work, The EU's 50th anniversary celebrations around the world*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EUROPEAN COMMISSION (2012) *Information and Communication: Handbook for EU Delegations in Third Countries and to International Organisations*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

LAPORTE, T. (2011) *El Poder de la Unión Europea en el Gobierno Global: Propuesta para una Nueva Diplomacia Pública*. Los Ángeles: Figueroa Press.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2011) “Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública”, *Comunicación y Sociedad*, XXIV (2), 199-225

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2014) “Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales”, *Historia y Comunicación Social*, 19, 341-354.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL y CABEZUELO, F. (2015) “Nuevos roles internacionales de la universidad en la sociedad digital. Los MOOC como herramientas de diplomacia pública”, *TELOS: Cuadernos de comunicación e innovación*, 101, 52-61.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2014) “Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales”, *Historia y Comunicación Social*, 19, 341-354.

NOYA, J. (2007) *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Madrid: Ariel.



---

## CAPÍTULO 8

# La diplomacia digital de las organizaciones multilaterales: Rusia y la guerra fría en la era internet

**Rafael Estrella / @Estrella\_Rafa**

EX EMBAJADOR DE ESPAÑA EN ARGENTINA.

VICEPRESIDENTE DEL REAL INSTITUTO ELCAÑO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y ESTRATÉGICOS.

---

### 8.1. La diplomacia digital de las organizaciones multilaterales

En las dos semanas previas a la Conferencia de París sobre Cambio Climático, convocada por las Naciones Unidas, se contabilizaron más de 10.000 tuits diarios en español relativos a la Cumbre (#COP21) y más de 40.000 en inglés, procedentes de los cinco continentes. Ese tráfico se multiplicó por cuatro desde el comienzo de la Cumbre. COP21 ha sido un ejercicio paradigmático del poder de las redes. Y en ese escenario, las principales organizaciones internacionales (OCDE, Banco Mundial, PNUD, Comisión Europea) han sido referentes destacados de la conversación global sobre COP21 y el cambio climático.

Aunque una parte del tráfico en las redes sociales sobre COP21 procedía de ámbitos vinculados directamente a los Gobiernos participantes en la Conferencia, el grueso de la conversación en las redes procedía de fuentes ajenas a los gobiernos, desde medios y agencias de prensa (que han dedicado especial atención a la Cumbre) a organizaciones (de países, de empresas, de grupos ecologistas, etc..) y, sobre todo, de individuos de todo el mundo

actuando en red, a través de Twitter, Facebook, Youtube o blogs, compartiendo opiniones y demandas sobre un problema global: en la Cumbre decían los Gobiernos, pero ya no son los únicos actores.

Salvo excepciones, las principales organizaciones de carácter multilateral se han vinculado de forma muy activa a COP21, con agendas y mensajes directos y bien estructurados, orientados en su mayor parte a la toma de conciencia. No es casual; estas organizaciones están en su mayoría muy bien posicionadas ante la revolución de Internet y la transformación que supone en todos los ámbitos. Algunas han sabido hacerlo reforzando su posición y su credibilidad mediante un proceso de apertura y una sustancial transformación del modo en que administran y ofrecen su activo más valioso: la información estadística y los indicadores; también, en el modo de generar conversación en las redes con piezas de información sobre las cuestiones más diversas. Hoy basta entrar en la web de la OCDE, del Banco Mundial, del FMI o de la OMS para adentrarnos sin dificultad en un recorrido por el Big Data de estas organizaciones, accediendo a los datos abiertos de las más diversas variables, eligiendo indicadores o elementos de comparación. Esa apuesta estratégica tiene su recompensa en términos de reputación para estas organizaciones, que se acreditan como fuentes fiables para el análisis de problemas globales y que cuentan con un importante número de seguidores de todo el mundo en las redes sociales, desde los 2,6 millones de la OMS en Twitter o los 1,6 millones del Banco Mundial a los 417.000 de la OCDE. Pero tal vez lo más importante es que estas organizaciones, al igual que el PNUD o Unicef (4,9 mill. de seguidores) están presentes en las redes de forma inteligente y atractiva, generando un sentido de participación, y sobre todo, que la mayoría de ellas cuenta con estrategias de diplomacia pública bien definidas.

La Naciones Unidas, a cuya comunicación digital cabe atribuir buena parte de lo dicho anteriormente, adolece sin embargo de un excesivo barniz institucional, y no aprovecha suficientemente el potencial que ofrece una organización que cuenta con 5,9 millones de seguidores en Twitter.

Dos organizaciones de ámbito europeo, la OSCE y el Consejo de Europa, han sabido definir bien su identidad digital, con una atractiva y dinámica presencia en las redes; la OSCE, por ejemplo, ofrece en Twitter información actualizada sobre la situación en el este de Ucrania.

¿Y la Unión Europea? Comencemos por decir que no existe una estrategia europea de diplomacia pública. Pero tal vez esta afirmación pueda parecer injusta; en la -escasa- literatura existente, se tendía a dar por sentado que el “poder blando” de la Unión, desde su contribución a la AOD a su propio modelo de valores, constituyen *per se* un corpus identitario que basta con presentar al imaginario colectivo (dentro y fuera de Europa) para generar el efecto de atracción que la diplomacia pública persigue. Como se decía en la

etapa pre-Lisboa, “la UE no hace diplomacia pública, sino diseminación de información”. La “polarización” de las políticas de la Unión contribuía a esa ausencia de una estrategia de conjunto.

La crisis de la eurozona ha puesto de manifiesto claramente esa ausencia de una estrategia de diplomacia pública y de comunicación hacia el exterior; mientras los europeos debatían entre sí, desde América o Asia se nos veía y se nos presentaba como una Europa débil y enferma. Toda una crisis de reputación internacional que no mereció una sola reflexión de los gobernantes europeos.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior bajo la autoridad del Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión ofrece una oportunidad para vertebrar el potencial de coherencia, eficacia y visibilidad en las acciones externas de la UE, lo que debiera tener efectos positivos en la construcción de una verdadera diplomacia pública europea (Duke).

Pero por el momento, salvo acciones aisladas, el “unidos en la diversidad” se hace realidad en la difusa identidad de la UE en las redes, en la fragmentación de discursos, mensajes y voces sin ideas-fuerza comunes que le den coherencia. Así, por ejemplo, la posición europea en COP21 aparece en la comunicación digital del Comisario Responsable (Arias Cañete) y en la del Presidente de la Comisión, pero está prácticamente ausente en los canales de comunicación del SEAE y de sus representaciones en todo el mundo, cuya presencia en redes es tan desigual y limitada como poco efectiva; la pomposamente llamada Diplomacia Digital de la UE, dirigida por la División de Comunicación Estratégica semeja más un toque de modernidad -no exento de pulsión burocrática- que un impulso decidido a la comunicación estratégica de la UE en el mundo digital; en ese contexto, sería utópico pensar en el diseño de estrategias-país de diplomacia pública UE o de su dimensión digital.

La OTAN creó en 2004 el Comité de Diplomacia Pública, que asumió las funciones del Comité de Información y Relaciones Culturales; la ejecución de acciones en el marco de la estrategia de DP está a cargo de la División de Diplomacia Pública.

Su misión principal es “incrementar la comprensión y el apoyo de las opiniones públicas hacia los objetivos de la Alianza”. Ello abarca desde la percepción sobre una organización que ha experimentado cambios sustanciales, algunos de los cuales afectan a su propia naturaleza (de alianza puramente militar a organización de seguridad que conserva activa su capacidad militar), a la necesaria comunicación sobre utilización de capacidades OTAN en misiones internacionales como Afganistan. Las encuestas reflejan, en general, una valoración más que positiva de la Alianza, con porcentajes superiores al 75% en los países bálticos.

El conflicto de Ucrania ha creado un nuevo escenario de naturaleza bien diferente, con tintes de nueva Guerra Fría, y una nueva necesidad tanto para la Unión Europea como para la OTAN, toda una amenaza de la que son bien conscientes pero ante la que aún no tienen una respuesta adecuada.

## **8.2. La Guerra Fría en la era Internet: la UE, la OTAN y el efecto RT**

Internet jugó un papel muy importante en la protesta que culminó con la destitución de Yanukóvich como Presidente de Ucrania en febrero de 2014. Los acontecimientos en Ucrania serían la excusa sobre la que Rusia construyó una intensa ofensiva en el plano político, militar, de ciberguerra y propaganda que culminaría con la anexión de Crimea y la desestabilización de las provincias orientales de Ucrania y nos llevarían a un escenario, que creíamos superado, propio de la Guerra Fría.

Como señala el blog especializado *Guerras Postmodernas*, la experiencia de comunicación y la información en el conflicto de Chechenia llevó a Rusia, tras una reflexión sobre la propaganda y la ciberguerra, a la construcción de una doctrina estratégica al respecto, cuyos efectos se hicieron patentes en los ataques distribuidos de denegación de servicio (DNS) contra los servidores del gobierno, los medios y los bancos en Estonia.

La guerra híbrida por parte de Rusia, tal y como la hemos conocido en Ucrania, tuvo su laboratorio de ensayo en el conflicto entre Rusia y Georgia por Osetia del Sur, donde, junto a fuerzas convencionales, los rusos utilizaron milicianos locales y chechenos y, también, ciberguerra y propaganda.

En el conflicto de Rusia con Ucrania, desde los levantamientos independentistas impulsados por Rusia a los movimientos de fuerzas que Rusia negaba o la *espontánea autodeterminación* y anexión de Crimea a Rusia, la comunicación manipulada fue no solo un complemento de las acciones, sino una variable determinante para instalar y proyectar hacia Rusia y hacia el mundo, un relato de los hechos que presentaba sus acciones como inocentes, justas, y legítimas. Así, la destitución de Yanukóvich (votada por su propio partido) se presentaba como “un golpe de estado”; los manifestantes del Euromaidan como grupos de extrema derecha (a los que apoyaban la OTAN y la UE). Y por supuesto, el derribo del vuelo MH17 fue obra de Ucrania, orquestado por EEUU y la OTAN. Esa épica del Bien contra el Mal, de Rusia como gran potencia que solo dejó de serlo por un tiempo, frente a la decadencia –moral, de poder– de EEUU y de sus aliados occidentales, que presenta a Putin como el héroe del imperio ruso renacido, son el eje del ingente esfuerzo de comunicación dirigida desde el Kremlin.

Desde la Unión Europea y la OTAN y desde los gobiernos de los estados miembros, se contempla con preocupación y con perplejidad el ingente

despliegue propagandístico ruso y sus agresivas acciones y retórica. Tanto la Alianza como la UE reconocían de forma expresa a Rusia –y así se reflejaba en los diversos acuerdos alcanzados– como socio singular y relevante en el progreso, la estabilidad y la seguridad de Europa, un socio, eso sí, sin derecho de veto sobre sus decisiones.

Ahora, cuando parece desvanecerse la idea de un mundo apolar, en que los Estados busquen el entendimiento y la cooperación actuando desde el respeto a los principios del derecho internacional, surgen tres preguntas: ¿qué pretende Rusia? ¿qué alcance puede tener su actitud agresiva y su esfuerzo propagandístico?; ¿qué podemos hacer para contrarrestarlo?

### 8.2.1. ¿Qué pretende Rusia?

A finales de noviembre de 2015, RT, el más importante medio de propaganda exterior rusa publicaba un significativo artículo firmado por uno de sus colaboradores habituales, el periodista británico Neil Clark, con el sugerente título: “*Yalta, Postdam, Helsinki, Belgrade. How can we build a more secure world?*” El artículo, ilustrado con la fotografía de Wilson, Roosevelt y Stalin en Yalta, en febrero de 1945, citaba un discurso del autor titulado “*Back to the future-towards a new global consensus*” en que expresaba su añoranza del periodo entre Postdam y Helsinki, “*les Trente Glorieuses*” (sic).

Para el conocido académico Walter Russell Mead (2014), “*el colapso de la Unión Soviética significó el triunfo de la democracia liberal capitalista sobre el comunismo, no la obsolescencia del hard power*”. Para Mead, Rusia, –al igual que China e Irán– nunca aceptaron como definitivo el *statu quo* geopolítico surgido tras la *Guerra Fría*; sus intentos por revertirlo estarían ya agitando el equilibrio de poder y cambiando las dinámicas de la política internacional.

Las acciones de Rusia en los últimos años, desde Georgia a Ucrania o, más recientemente, su actuación en Siria, vendrían a avalar esa tesis: aunque pueda estar condenando a su país a un futuro de pobreza y marginalidad, como se piensa desde occidente, para Putin, la historia aún no ha terminado, y desde su perspectiva, ha solidificado su poder en lo interno y ha demostrado que el oso ruso tiene aún uñas afiladas.

Desde la OTAN y desde la UE, la actitud rusa es percibida como una postura agresiva y amenazante que tiene como foco principal los países del este de Europa y, en particular, Ucrania y los Bálticos, pero que afecta también a otros países que comparten frontera con Rusia. Como respuesta, y con el fin también de calmar la ansiedad de los países que se sienten amenazados por la militarización de la doctrina de seguridad rusa, la OTAN ha intensificado los ejercicios, la coordinación y la asistencia técnica y material a esos países; mientras se ponen en marcha las decisiones en materia de preparación y capacidad de respuesta adoptadas en la Cumbre de Gales de 2014, las maniobras *Trident Juncture*, realizadas el pasado otoño, las más impor-



tantes desde la *Guerra Fría*, contenían un mensaje para Rusia: la política de contención no supone en modo alguno debilidad o falta de cohesión por parte de la OTAN. Los ejercicios tuvieron amplia difusión en los medios de comunicación y redes sociales (#TJ15), en un despliegue de transparencia y comunicación digital sin precedentes dirigido por la División de Diplomacia Pública.

### 8.2.2. Dinámica y alcance de la propaganda rusa

En Rusia, el poder ejerce un control casi absoluto de la comunicación y la información, especialmente en el caso de la televisión, el medio por el que el 90% de los rusos dicen estar informados sobre Rusia y el mundo (un 25% dicen informarse por Internet). Son cadenas de TV con formatos atractivos en la cobertura y la presentación de la información: “solía ser como Corea del Norte, y ahora es más como la Fox”. En cuanto a los contenidos, convivencia entre el sensacionalismo y el discurso patriótico “frente a las amenazas al bienestar del pueblo ruso”. Si la propaganda gubernamental era habitual en la TV rusa, a partir de Crimea gana primero en intensidad, refuerza el papel de las teorías conspiratorias y de los sentimientos de agravio hacia Occidente y, también, como señala el corresponsal de Time en Moscú, se introduce un giro de gran importancia psicológica: la idea de que “hemos sido débiles y hemos cometido errores durante años, pero ahora tenemos la razón y somos fuertes, ahora se nos quiere y/o se nos respeta”.

Hacia el exterior, Rusia ha venido construyendo en los últimos años, con una ingente inversión, un potente y moderno aparato de propaganda con plataformas multimedia, de las que RT (antes Russia Today), creada en 2005, es la más importante, un canal de televisión que envía su señal por cable, parabólica e Internet y un portal de noticias con gran proyección en redes sociales (Manfredi, 2014).

En 2014 veía la luz Sputnik; si RT puede ser considerado como algo parecido a un tabloide británico (provocadora, ridícula en ocasiones), Sputnik está dirigida a una audiencia más formada. Las dos dependen del poder por político y las dos tienen como objetivo “contrarrestar la propaganda que promueve un mundo unipolar”.

Ese gran dispositivo se completa con un recurso multilingüe, “Russia Beyond the Headlines” (“Rusia Hoy” en su versión española) que se publica como suplemento en 26 diarios de referencia, desde el Washington Post a El País.

El canal audiovisual RT puede verse en más de cien países, con un alcance de 700 millones de personas; un reciente informe de The Daily Beast sitúa la audiencia regular de RT en solo 30.000 espectadores en EEUU o 0,17% de la audiencia en Reino Unido.

Si eso es así en el mundo analógico, ¿podemos decir lo mismo del entorno digital? Lo que sigue es parte de un ejercicio de aproximación a la realidad de RT realizado por el autor y la analista Mireia Llinares. Con la herramienta COSMOS, de Autoritas Consulting, se ha realizado un análisis de conjunto y un seguimiento específico de [@RT.com](https://twitter.com/RT.com) (inglés) en el periodo del 15 al 30 de noviembre de 2015, con un volumen de 470.000 documentos.

RT cuenta con siete plataformas en Internet dedicadas a la emisión de noticias en cinco idiomas: los canales en árabe, con 1,69 millones de seguidores, e inglés, con 1,56 mill. son, con gran diferencia, los que cuentan con un mayor número de seguidores en redes sociales, y, en particular, en Twitter, seguidos por el canal en español (870.000) y el dedicado a EEUU, con 289.000 seguidores; a mucha distancia, el dedicado a Reino Unido y los de francés y alemán.



Comparada con las grandes cadenas y agencias de noticias, RT está lejos de los 21,3 millones de seguidores de CNN en Twitter, los 12,3 de la BBC o los 6,5 millones de Aljazeera en árabe; también está por debajo de Reuters o de AP. Pero su más de un millón y medio de seguidores hacen palidecer los 196.000 de Euronews. Los más de 4,450 millones de seguidores de los siete canales de RT en Twitter crecen a un ritmo de entre 1,5 y 2% semanal.

El número de seguidores no refleja necesariamente el alcance que tiene una cuenta de Twitter (Manfredi et al. 2015). En el caso de RT, podemos concluir que, comparativamente, su impacto es bastante mayor que el que le correspondería por el número de seguidores. En los 15 días analizados, RT fue el medio más activo, y el que mayor número de RT tuvo; solo en FAV fue superado por un competidor, la CNN.

	RT	CNN	AL JAZEERA	BBC	REUTERS	AP	EFE
> <b>Tweets publicados</b>	1.999	961	776	1.101	1.338	1.629	1.339
> <b>Media de tweets por día</b>	133,3	64,1	51,7	73,4	89,2	108,6	89,3
> <b>Tweets RT por otros usuarios</b>	1.999	958	776	1.101	1.338	1.629	1.339
> <b>Tweets FAV por otros usuarios</b>	1.624	829	612	483	1.184	1.381	1.304
> <b>Veces que los tweets han sido RT</b>	350.873	335.769	78.520	327.112	206.581	240.640	38.046
> <b>Veces que los tweets han sido FAV</b>	156.348	322.438	39.107	92.764	106.177	126.527	16.615

La proyección de RT en las redes sociales la acerca progresivamente al grupo de los grandes referentes de la comunicación internacional. Un dato que surge del análisis de los principales influenciadores es que RT cuenta con seguidores más activos pero, en general, menos cualificados y con menor alcance comunicacional. Si aplicamos el índice Klout, que mide diversas variables, RT\_com, con un índice 81, se acerca a Reuters (84), pero está aún muy por debajo de CNN o AP (99), BBC (91) o Aljazeera\_en (90).

En el mundo de la web 3.0, el video es, sin duda, el soporte más potente y atractivo. En su canal de YouTube, RT se proclama como “La cadena de noticias nº 1 de YouTube. Más de 3.000 millones de visitas” y los datos de YouTube no le desmienten. RT bate rotundamente a todos sus rivales: 1,66 millones de suscriptores a su canal YouTube en inglés, frente 1,09 millones de CNN o los 620.000 de la BBC; 495.000 en su canal español por 143.000 de CNN. Solo Aljazeera, con 886.000 suscriptores, supera netamente, en su canal en árabe, al de RT, con 375.000. Euronews, financiado en parte por la Comisión Europea, cuenta con 173.000 suscriptores en YouTube.

TUITS PUBLICADOS POR @RT_COM CON MAYOR IMPACTO (15-30N)		
> <b>Putin: El ISIS cuenta con billones de dólares que provienen de la venta de petróleo de Siria a Turquía</b>	5.922	2.360
> <b>Anonymus destruye un total de 25.000 cuentas de Twitter del ISIS</b>	3.807	3.369
> <b>Rusia hace un despliegue de misiles en la costa Siria</b>	3.443	1.460
> <b>La policía francesa publica la imagen de un terrorista vinculado a los ataques acontecidos en París el pasado 13 de noviembre</b>	3.179	391
> <b>Putin: El ISIS se financia con la ayuda de más de 40 países, algunos de ellos miembros del G20</b>	2.088	1.236
> <b>Rusia envía un cachorro a Francia después de que el perro policía, Diesel, muriese en Saint Denis en una redada antiterrorista</b>	1.219	1.255
> <b>Se habla en la red de una presunta relación de intereses entre la OTAN y el ISIS</b>	870	342
> <b>En las redes sociales se expresa solidaridad con Moscú debido al piloto fallecido el pasado 24 de noviembre</b>	610	536

La fórmula de RT combina, como puede verse en el cuadro anterior, el tratamiento al uso de la noticia de actualidad con la realidad deformada, la pura propaganda o las teorías conspirativas, con EEUU, la OTAN, los gobiernos europeos, el de Ucrania o el de Turquía como blanco y con una abierta apología de Rusia y del poder ruso (especialmente militar), con Putin como figura central. Todo ello con una cuidada edición de vídeo y salpicado con noticias alejadas de los contenidos políticos: 39,5 millones de personas vieron -y difundieron- el vídeo de la caída de un meteorito el pasado año. Un

recorrido por el *timeline* de RT permite identificar estas noticias, a veces banales, que, en muchos casos, se convierten en virales y sirven para atraer seguidores en las redes sociales.

### 8.3. La articulación de una respuesta

La respuesta es doble: geoestratégica y comunicacional. Todo indica que las relaciones con Rusia, aunque llegaran a normalizarse y reconstruirse, no lo harían sobre el *statu quo* que conocíamos; Rusia, con o sin Putin, mantendrá, durante mucho tiempo la idea de *imperio renacido*, utilizando la noción del *enemigo exterior* para unificar el liderazgo interior, al margen de las consecuencias para el pueblo ruso.

No es fácil aislar o ignorar a Rusia; la seguiremos encontrando en toda decisión que afecte a lo que Rusia considera su *extranjero vecino*; en el conflicto sirio, en el Consejo de Seguridad, y si sus designios son los que aquí se han descrito, Rusia seguirá utilizando como armas la comunicación digital y el posible recurso a la ciberguerra.

Para la OTAN, la UE y los países de su vecindad, la seguridad de las comunicaciones y la información, que dependen de forma crítica de Internet, es una prioridad que debe abordarse con los recursos y nuevas capacidades tecnológicas necesarios. Solo desde una posición sólida, incluyendo la capacidad de represalia, se podrá plantear con Rusia un régimen como el acordado recientemente entre EEUU y China que, aunque limitado a ciberseguridad económica, abre el camino para su extensión a otros ámbitos.

Tanto la UE como la OTAN y sus miembros trabajan en una respuesta que pueda ser coherente y eficaz, pero, por el momento, parecen lejos de lograrlo, más allá de iniciativas aisladas y limitadas; el dilema de si la respuesta a la propaganda ha de semejarse o alejarse de esta sigue siendo, también, una variable pendiente de resolver.

Entre esas iniciativas, como primer –y modesto– paso de lo que aspira a ser una estrategia europea a cargo del SEAE, la creación del East StratCom Team, una pequeña célula que deberá evaluar la propaganda rusa y que, en una primera fase, prestará especial atención a Ucrania, Moldavia, Bielorrusia Georgia, Armenia y Azerbaiyán; en los documentos conocidos sobre esa estrategia, se habla de la creación de diferentes redes integradas por las instituciones de la UE, los gobiernos de los Estados miembro, representantes de los medios de comunicación y la sociedad civil; por su parte, Dinamarca y Letonia ha planteado la creación de un canal de noticias en ruso. Instituciones o países de la UE y la OTAN vienen apoyando otras iniciativas interesantes como Stopfake, un *fact-checking* de las informaciones rusas sobre Ucrania.

Especialmente atractiva es el trabajo del Centro de Comunicación Estratégica (STRATCOM) de la OTAN, con sede en Riga; aunque la acción de Rusia es prioritaria en sus investigaciones, también realiza otros estudios; el más reciente, sobre “La campaña de información de Daesh y su influencia”, una cuestión de enorme relevancia y que, por razones de espacio, no se aborda en este artículo.

Aunque también contempla solo una parte del problema –la comunicación en ruso–, el estudio del European Endowment for Democracy, “*How to Challenge Kremlin Dominance in Russian Language Media Space*”, plantea una propuesta bien estructurada: un centro pan-regional para intercambio de contenidos entre medios en ruso; una factoría de contenidos; estándares de excelencia en análisis de audiencias y de mercado, etc. Todo ello, con una cesta de financiación aportada por múltiples donantes, que asegure la continuidad del proyecto, favorezca y atienda la demanda.

Sin duda, esas iniciativas van en la dirección correcta, pero la comunicación en ruso es solo una dimensión del reto que se plantea. La realidad es que Rusia, en su pretendida condición de actor global, comunica globalmente en idiomas propios o familiares para nuestros ciudadanos o nuestros vecinos del este o del sur. La UE, por su parte, aspira a identificarse y ser reconocido como actor global, pero carece de una estrategia y de capacidades de acción y de diplomacia pública que así lo acrediten. La Estrategia Global de la UE que debe presentar la Vicepresidenta Mogherini en junio de 2016 será papel mojado si, desde ese enfoque, no aborda en profundidad estas carencias. Baste una cifra para evidenciar la urgencia: el canal del SEAE en YouTube cuenta con 1.287 seguidores en todo el mundo. Países de la UE como Reino Unido, o el caso más reciente de España, cuentan con modelos de estrategia de diplomacia pública que podrían servir de inspiración para la estrategia que la UE precisa.

Para que la proyección exterior –e interior– de la UE sea una realidad creíble, sería urgente también abordar un proyecto para una plataforma europea de comunicación digital, sobre bases nuevas o preexistentes, que integre y a la vez segmente la información; independiente y objetivo, debiera construir sobre las experiencias de los medios europeos y, también de organizaciones internacionales como las que se han señalado al comienzo, que han sabido hacer atractiva la comunicación en red de su misión y sus actuaciones.

El obstáculo no puede ser económico: la UE aprobó en septiembre pasado 500 millones € para ayudar a los agricultores y ganaderos europeos afectados por el bloqueo ruso a sus productos; lo hizo en 2014 y lo volverá a hacer, previsiblemente, en 2016. El sentido común aconseja aprobar también recursos para contrarrestar y contrastar con realidades la comunicación agresiva con que Rusia justifica sus acciones.

A corto y medio plazo, la acción más eficaz sería lograr que Ucrania se convierta en un país seguro, con instituciones democráticas sólidas, implacable con la corrupción, próspero, un espejo en que se miren sus vecinos de Rusia.

## Referencias

DUKE, SIMON (2013). “The European External Action Service and Public Diplomacy”, *Discussion Papers in Diplomacy*, 127. Clingendael

Disponible en <http://www.clingendael.nl/publication/european-external-action-service-and-public-diplomacy>

MANFREDI-SÁNCHEZ, JL (2014) “Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales”, *Historia y Comunicación Social*, 19, 341-354.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL, SANCHEZ-GIMENEZ, JA y PIZARRO-MIRANDA, J. (2015). “Structural Analysis to Measure the Influence of Think Tanks’ Networks in the Digital Era”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 10, 4, 363-395.

MEAD, WR (2014) “The return of Geopolitics: the revenge of the revisionists Powers”, *Foreign Affairs*, [Consulta: 28 de septiembre de 2015] Disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/141211/walter-russell-mead/the-return-of-geopolitics>



---

## CAPÍTULO 9

# La transformación profesional de la diplomacia en red

**Juan Luis Manfredi Sánchez / @juanmanfredi**

PROFESOR DE PERIODISMO.

UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA.

---

### 9.1. Bases de la diplomacia en red

El nuevo entorno estratégico de las relaciones internacionales se caracteriza por cuatro elementos: es global, abierto, transparente y digital. Por global entiendo que un escenario en el que se han multiplicado los actores que influyen en el curso de la globalización, con legitimidad o sin ella, con reconocimiento o sin él. Me interesa sobremanera el crecimiento de las ciudades y su conversión en auténticos ecosistemas metropolitanos que acumulan poder económico, capacidad de innovación y una población conectada a la vida digital. Sea México DF, Estambul, Barcelona, Nueva York o Londres, las ciudades están ahora más presentes que nunca en los asuntos internacionales.

La estrategia es abierta en la medida que Estados, regiones, multinacionales, ciudadanos o empresas de marketing quieren participar y moldear las decisiones que afectan a terceros. La condición de abierta está en la línea del ideal wilsoniano, que limitaba los acuerdos privados en la acción internacional para reducir los conflictos. La demanda de apertura coincide con el auge de la transparencia, cuyo ejemplo recurrente es el fenómeno de WikiLeaks o las aventuras de Snowden. La transparencia es asimétrica en la medida que los poderes democráticos y las sociedades abiertas sí comprenden y apuesta por la rendición de cuentas, la evaluación de los poderes públicos o el acceso a la información de naturaleza pública. En cambio, los enemigos de la democracia aprovechan esta transparencia para capturar información



y usarla en su beneficio. También perjudica a las negociaciones y a la creación de confianza entre partes un exceso de luz y taquígrafos. Al estilo de los consejos de gobierno tradicionales, algunos actores pueden preferir que las deliberaciones puedan ser secretas, aunque las decisiones posteriores sean públicas.

La realidad digital articula el mundo en que vivimos. Es el agregado de teléfonos inteligentes, los nuevos medios digitales, las bases de datos, las redes sociales, la banca o los dispositivos móviles. Vivimos conectados 24 horas al día y el nivel de acceso crece cada día. En breve, será natural el Internet de las Cosas, los drones y otras tantas invenciones que ahora parecen ciencia ficción. Basta con observar el comportamiento de los adolescentes para determinar qué será lo “normal”.

Por eso, la diplomacia está en proceso de cambio y se asemeja ahora más a una red que a un club. La idea de diplomacia en red es bien interesante. Jorge Heine, actual embajador de Chile en China, describe el cambio como la transformación de un modelo de diplomacia club, compuesta por diplomáticos, periodistas y otros altos cargos oficiales, hacia un modelo abierto, que obliga a los diplomáticos a incrementar y mantener relaciones con otros actores que carecen de esa oficialidad, pero que son igualmente influyentes. Combina elementos de poder, de relación, de información y de oportunidad. Con permiso, legitimidad, autoridad o competencia administrativa o sin ellas, las corporaciones, las ONGs, las ciudades, las celebridades del cine o la música, los individuos o las instituciones internacionales piden paso. Asimismo, la complejidad de los asuntos internacionales no ha cesado. El deshielo de los polos, la eliminación de la malaria, la protección de la privacidad o la libertad de expresión en el entorno digital o la lucha contra el terrorismo internacional requiere soluciones arbitradas. Ningún Estado puede mantener el monopolio sobre la acción exterior. En sintonía con este cambio de orden, los ministerios de exteriores ven reducidas sus partidas porque su actividad es reclamada por otros ministerios (Cultura, Economía o Energía) cuya actividad es de naturaleza transfronteriza.

La diplomacia en red consiste en la transformación de la organización del servicio exterior, la revisión de cómo se establecen y mantienen las relaciones con los ciudadanos en el exterior y, en suma, el rediseño de las formas de hacer diplomacia. En la práctica, se trata de pensar cómo organizar las misiones en el exterior, formar a los diplomáticos en nuevas capacidades, innovar en la oficina de información diplomática y entender las dimensiones de la geoestrategia digital, el conjunto de ideas que dan forma a Internet y los nuevos medios, así como su gobernanza.

La red permite equilibrar la relación entre los servicios centrales y las misiones en el exterior, o dicho de otro modo, permite que la acción política diseñada por el Ministerio se ejecute con un mayor grado de autonomía en

cada una de las antenas en el exterior. Un diplomático con larga trayectoria en servicios centrales y en el exterior valoraba así la función del edificio, de la sede física, en la sociedad red: “la proyección y capacidad de influencia de la Embajada aumentará, si se convierte en un punto de encuentro en la red, un puente que permita poner en contacto a actores relevantes de la sociedad civil del país: al final el trabajo de los diplomáticos consiste principalmente en lo que hacen fuera del edificio de la Embajada, en las relaciones que construyen, y por tanto el trabajo en la red debe tener como fin principal construir un entramado de relaciones” bajo el prisma de “unas directrices estratégicas básicas del Ministerio combinadas con un gran margen de autonomía para cada Embajada a la hora de aplicarlas.”

La diplomacia en red se organiza bajo tres principios: transparencia, instantaneidad y la interacción en tiempo real. La diplomacia debe responder ante a la sociedad civil, debe actuar de manera coherente, acercar su actividad cotidiana a los ciudadanos, mostrar lo que hacen los diplomáticos y para qué sirve su trabajo, detallar en qué consiste representar a un país, como se promueven los intereses económicos, políticos y culturales de nuestro país, comprender qué significa ser actor en un mundo global, o detallar qué se puede hacer por los españoles en el exterior.

El fenómeno de la red no es inocente. Los diplomáticos están expuestos a la opinión pública internacional y, sobre todo, ante los propios ciudadanos. Los residentes en el extranjero se organizan a través de las redes sociales, se informan y se coordinan. Discuten sobre los asuntos que les interesan y que, a menudo, tienen que ver con las funciones propias de la misión. La sobreexposición desgasta en la medida que el ciudadano que recurre al Consulado en situaciones de tensión y siempre es exigente, tenga razón o no. Las redes sociales pueden mejorar la interacción, informar sobre el estado de una cuestión, moderar la conversación, guiar hacia las “preguntas frecuentes”. Otro riesgo en nuestro servicio exterior es la dictadura de la inmediatez. Una diplomática comentaba que “el ciudadano se comunica con uno de nuestros Consulados y pretende ser respondido casi en tiempo real. Es mucha presión para el funcionario. Aunque estamos más conectados y el servicio es más eficaz, el ciudadano reclama más. Tenemos que saberlo”. El riesgo es evidente: la diplomacia no compite con las agencias de noticias, sino que se caracteriza por el servicio al ciudadano. “La información que recibimos debe ser comprobada, completada, ampliada y, sobre todo, valorada. Esto exige tiempo y reflexión y vuelvo así a la idea de que todo lo que salga de la embajada sea lo más sólido posible. Aunque sin que esto signifique retrasar la gestión particular del ciudadano en un caso particular”.

En síntesis, aparecen en el nuevo entorno viejos y nuevos problemas las relaciones internacionales y, en particular, la diplomacia. El viejo dilema

entre libertad y seguridad, el equilibrio entre transparencia y confidencialidad o los límites de la libertad de expresión es lo que hemos venido en denominar trilema de la diplomacia contemporánea. La diplomacia no desaparece. Se transforma. Por eso, me resisto a aceptar que existe una “vieja diplomacia” frente a una “nueva diplomacia”. La diplomacia en red es incremental y, precisamente por ello, la conectividad es un valor en alza. El acceso a la red física (Internet y nuevos medios) es solo primer en la redistribución del poder en el siglo XXI. A partir de ahí, serán los diplomáticos quienes adapten su profesión a las nuevas necesidades y demandas. Como han hecho siempre. Por concluir, la misión diplomática del futuro será aquella que integre de forma natural las tecnologías simples y concretas, adecuadas al “negocio” de la diplomacia, al tiempo que aprenda a navegar en la incertidumbre de la red. Parece una tarea apasionante.

## **9.2. La transformación profesional del diplomático**

Esta profesión está en el ojo del huracán de un proceso de innovación combinatoria de la política internacional, cuya agenda de temas, actores y procesos de toma de decisiones se han visto afectados. Los diplomáticos serán profesionales necesarios en el siglo XXI, pero su naturaleza y actividad cambiará de forma sustancial. Los estados han perdido el monopolio de la acción exterior ante el auge de ciudades y organizaciones supranacionales. Las corporaciones han creado departamentos de relaciones internacionales. La diplomacia pública ha aumentado su esfera de influencia. Y así una lista extensa de nuevos actores que compiten por un espacio que, hasta hace pocos años, estaba reservado a las relaciones interestatales y a su red de agentes acreditados. La conectividad y el acceso a las redes son concluyentes en la distribución del poder y de cómo se organicen las misiones y los propios diplomáticos determinará su capacidad de influencia, de cumplir con la misión encomendada y de atender a los ciudadanos. La diplomacia del futuro no se dividirá entre una “vieja” y una “nueva” diplomacia, sino entre una diplomacia que ha sabido adaptarse y aprovechar las oportunidades para la generación de nuevas ventajas competitivas y otra que se ha anclado en el modelo westfaliano de relaciones internacionales.

La diplomacia profesional requiere formación permanente, en la línea de los postulados europeos del aprendizaje para toda la vida. La formación consiste en conocer el fenómeno globalizador, adaptar el mandato a la nueva situación internacional, sacar partido de las tecnologías para mejorar el servicio al ciudadano y transformar las relaciones entre el Ministerio y las misiones en el exterior. Hay que separar la novedad y la tecnofilia del cambio real que produce la tecnología en la profesión diplomática. La diplomacia en red es incremental y requiere equipos mixtos, formados por pro-

fesionales con distintas experiencias y trayectorias vitales. Viene a sumar nuevas competencias y habilidades, así como otros actores que no piden autorización para diseñar y ejecutar su propia política exterior (si merece este nombre). El proceso modernizador emprendido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ajusta a este desafío en la medida que persigue dar una respuesta coherente, razonable y pertinente a las grandes transformaciones. Hay que abandonar las etiquetas y las denominaciones de moda. No existe una “diplomacia digital” como tampoco existió una “diplomacia audiovisual”. Lo que sí existe es la necesaria adaptación de los usos diplomáticos a la era digital.

La innovación vendrá del aprovechamiento del caudal del flujo de actividades que comprenden Internet y los nuevos medios para la creación de nuevas ventajas competitivas. Por eso, sostengo que tener una cuenta de Twitter o de Facebook no convierte a la misión exterior en digital.

La transformación se concreta en dos ámbitos. El primero es el ámbito institucional. El actual proceso modernizador emprendido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ajusta a este desafío en la medida que persigue dar una respuesta coherente, razonable y pertinente a las grandes transformaciones. Hay que abandonar las etiquetas y las denominaciones de moda. No existe una “diplomacia digital” como tampoco existió una “diplomacia audiovisual”. La tecnología no es el elemento característico de la profesión, sino el elemento visible, evaluable. Las tecnologías no establecen las estrategias políticas de la acción exterior. Son las personas quienes toman las decisiones y establecen la conexiones, que reciben el efecto multiplicador de la red. En diplomacia, nada sustituye el contacto personal y la confianza que se genera entre individuos.

El núcleo de la tarea diplomática permanece. Consiste en “promover mejor los intereses de cada uno, poder destacar mejor fortalezas y capacidades y, en definitiva, “vender” mejor y más efectivamente los intereses del Estado en el exterior, adaptándose a los factores estructurales y coyunturales que caracterizan la transformación del escenario internacional en la actualidad”, como me ha apuntado un diplomático español.

La inclusión de la comunicación en el catálogo de competencias requiere cambios estructurales y dotación de medios. Poco a poco crecerán los recursos humanos (nuevas incorporaciones y formación), pero éstos necesitarán claramente dotación de recursos tecnológicos. La reforma institucional y la adopción de la innovación principia en el Ministerio: “tendremos que reformar y agilizar en lo posible nuestros procedimientos para poder no sólo dar respuesta a las demandas de la sociedad, sino también jugar un papel activo que nos permita potenciar nuestra actuación” me recuerda un profesional. Y, todo esto, en un entorno de instantaneidad y cambio constante. ¿Cómo controlar ese flujo de bits, tuits y posts? Las ideas fuerza son

credibilidad, influencia y reputación. Es entonces cuando el valor profesional del diplomático recobra sentido: el análisis y la capacidad de discriminar el ruido.

El diplomático, como miembro de una estructura organizada, no puede emprender solo la transformación digital. Son tiempos difíciles para las administraciones públicas, cuyos presupuestos han menguado. Durante la crisis, deberíamos haber aprendido al menos dos cosas. La primera es que las tecnologías están para apoyar e impulsar la función diplomática, por lo que debe ser una de esas reclamaciones que tengamos siempre a mano. El departamento de tecnología (o como se denomine en cada caso) debe ser parte del núcleo decisor, ya que resuelve buena parte de nuestras dudas. Sin ánimo exhaustivo, es fundamental su participación para fijar criterios de privacidad, permisos y autorizaciones para operar en la web social, para proteger la confidencialidad cuando se necesite. La segunda consiste en que debemos aprender a utilizar la tecnología para hacer más con menos. Aprovechemos las ventajas de las tecnologías para reducir la ausencia de inversiones. Esto nos conduce efectivamente hacia la innovación, la búsqueda de soluciones alternativas y originales que cuajen en nuestro sistema.

En privado, me apuntaba una diplomática que “precisamente, a mi juicio, la disminución de recursos –humanos y materiales– en las Embajadas/ Consulados, ha obligado al diplomático a ser más creativo, a utilizar instrumentos alternativos para dar visibilidad a nuestro trabajo y a buscar alianzas con la ciudadanía y, especialmente, con el sector privado para conseguir los objetivos planteados, haciéndoles partícipes de la mejora de la reputación y visibilidad de España”. Sí, ojalá vengan más recursos, pero éstos no sustituyen a las buenas ideas.

En el ámbito profesional, el diplomático tendrá que ampliar el rango de competencias y habilidades. El proceso de digitalización supone la introducción de la innovación en el servicio exterior, sea en el ámbito de las ideas, las funciones y servicios, las áreas de trabajo o la gestión del conocimiento. El corazón de la innovación es la atención al ciudadano y la defensa de los intereses de España mediante el uso natural de las tecnologías. La novedad reside en que el entorno digital se requieren nuevas competencias profesionales que complementen el trabajo diario. El ámbito estratégico explica cuáles son las dinámicas y el alcance de las transformaciones, evalúa las posibilidades de la diplomacia en la era digital y comprende las contradicciones del trilema antes mencionado. En el plano interpersonal, se definen las habilidades del liderazgo en red. A saber, la capacidad de formular un propósito, la comunicación de los objetivos y la motivación para trabajar en red. La dimensión personal es la inteligencia aplicada a las oportunidades digitales, sea la conexión con colegas de otras nacionalidades, la

identificación de nuevos influyentes o el ejercicio solitario de escribir en un blog del Ministerio.

El perfil de la función definirá el instrumento más apropiado para la creación de nuestro sistema y evitar la adopción genérica de soluciones. La innovación diplomática supone un reto enorme. En el plano consular, hay que combinar la protección de datos personales, la aplicación del derecho administrativo, el respeto a los plazos y otras tantas limitaciones. Se trata pues de conocer la oportunidad de las tecnologías para hacer mejor el trabajo. La redacción de protocolos o guías de buenas prácticas que enlacen la conformidad y el estándar de uso de la administración pública española con las necesidades diplomáticas parece una decisión acertada. No se puede escribir ni describir cada caso, pero sí asignar unas pautas de comportamiento y confiar en la inteligencia de los diplomáticos.

La naturaleza diplomática deja en el aire cuestiones concretas sobre la tarea diaria, la rendición de cuentas o la redacción de notas e informes. La jerarquía y el quehacer cotidiano de las tareas administrativas y consulares casan mal con la innovación. La gestión tradicional tiene que ceder espacios para el cambio de cultura dentro del propio Ministerio. Soy partidario de las pequeñas victorias, de proyectos que ayuden a asimilar el cambio tecnológico de forma pausada, de iniciativas que cuenten con un presupuesto mínimo para probar y ensayar. Solo así, se contagia la innovación y se consiguen resultados reales, no efectistas. Cuando se asimila el impacto de Internet, las instituciones alcanzan nuevos desarrollos: se perfilan puestos profesionales ajustados a las nuevas necesidades, se transforman los organigramas, se crean comisiones de trabajo adhoc, se invierte en innovación y se replantean antiguas funciones. No es una tarea sencilla y ni soy partidario de la revolución: es preferible crear pequeños laboratorios de ideas que ayuden a crear nuevos hábitos, que se generen debates sobre temas y asuntos del futuro o que se ponga en valor determinada herramienta concreta.

Una diplomática experimentada apuntaba un plan de acción. “El primer paso debería ser contar con un buen soporte desde la capital: formación previa a la asunción de un nuevo puesto, con orientación práctica; un equipo razonable de personas que pueda ayudar; redacción de buenas prácticas y lecciones aprendidas; establecimiento de pautas y guías de actuación comunes”. La sistematización de la innovación diplomática reduciría el hecho de ser reactivo a las modas y las tendencias, lo que de seguido acaba en el atolondramiento. Es preferible contar con una estrategia mínima, que genere un marco de comportamiento, provea de coherencia a las plataformas en cuanto a objetivos y mensajes. El rigor, la concreción, la agilidad de reflejos pueden reducir el ruido en este entorno de cambio.

### 9.3. Ideas para la orientación del servicio al ciudadano

El ciudadano siempre es exigente, tenga o no razón. Por eso, las profesiones que mantienen una relación directa con la ciudadanía son objeto de escrutinio público y de crítica. Internet, las redes sociales y los nuevos medios han creado un escenario de oportunidades que puede incrementar el servicio al ciudadano, reducir la carga de trabajo burocratizado y acercar las instituciones a la ciudadanía. Hay que tratar de ordenar el caudal del flujo de transformaciones de la diplomacia en red y orientarlo hacia la creación de ventajas competitivas concretas de servicio al ciudadano. Los tres ejes sobre los que construir dicha transformación son la cercanía, la confianza y la transparencia.

El mandato es claro: que la innovación no cree más problemas de los que resuelve. En épocas de transición, es necesario acertar con los primeros pasos antes que lanzarse a crear nuevas iniciativas que luego se descubren desenfocadas. La diplomacia en red no va de modas tecnológicas, sino de mejorar la calidad del servicio al ciudadano empleando las redes y las tecnologías al alcance. Habrá que enfocar el problema y buscar la resolución de los problemas ahí. Igual sucede con la confusión entre velocidad e instantaneidad. Las redes sociales permiten la publicación en tiempo real de casi cualquier información, pero habría que ver si tal planteamiento concuerda con los principios de legalidad, incluida la protección de datos personales o bien la seguridad de las comunicaciones.

A modo de cierre, se me ocurre un conjunto de ideas, funciones o áreas de trabajo para orientar los esfuerzos, mejorar los rendimientos y marcar hitos en el camino. Muchas de estas ideas son resultado de la formación impartida en el seno del propio Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, cuya experiencia y talento sobre el terreno es fundamental para desarrollar una estrategia concreta, la española.

	CONTENIDO	INDICADORES DE RENDIMIENTO
<b>Idea fuerza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cercanía al ciudadano</li> <li>Influir en la opinión pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El servicio directo al ciudadano (información y realización de trámites administrativos)</li> <li>➤ La gestión interna del Departamento (acceso a documentación, archivo e intercambio de información)</li> <li>➤ La coordinación con otros Departamentos (MINECO, Cultura)</li> <li>➤ La gestión de la comunicación internacional y la repercusión en la imagen país</li> </ul>

<b>Funciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Capacidad de comunicar con el interior y el exterior</li> <li>➤ Solución de conflictos</li> <li>➤ Conectar con los nuevos influentes digitales</li> <li>➤ Reputación, credibilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Creación y desarrollo de un red personal de tipo profesional con otros diplomáticos, con las autoridades locales del país de destino</li> <li>➤ Incentivar el contacto directo con comunicadores</li> </ul>
<b>Áreas de trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Difusión de la cultura española en un sentido muy amplio</li> <li>➤ Dotación de recursos, formación, personas</li> <li>➤ Trabajar por proyectos, no por comisiones</li> <li>➤ Intercambio de experiencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Impulso de la acción cultural utilizando las nuevas tecnologías (redes sociales, nuevos medios, MOOC)</li> <li>➤ Formación continua en materia de tecnologías y comunicación</li> <li>➤ Adecuación de los medios y los recursos a las nuevas demandas</li> <li>➤ Uso de las redes para horizontalizar la toma de decisiones</li> </ul>

El consulado que atiende a una colonia muy significativa de españolas proponía un esquema de acción ajustado a nuestra realidad. Principia en la acción política y diplomática del largo plazo, esto es, en la elaboración de un plan de acción exterior que reúna los esfuerzos de las distintas administraciones. En la diplomacia en red, figuran las instituciones públicas (local, autonómica, estatal), las dimensiones internacionales (Europa, Latinoamérica, Mediterráneo) y los intereses empresariales, de modo que se teje una red que defiende sus intereses. Este tipo de red público-privada es difícil de gestionar, pero es el mundo en el que vivimos. En particular, se trata de buscar el equilibrio entre Madrid y las misiones de modo que la centralización de la política sea compatible con la autonomía de las Embajadas y Consulados. La renovación de la arquitectura institucional de naturaleza pública tiene que reducir las urgencias para permitir la planificación. La arquitectura institucional favorece el asentamiento de una estrategia pausada, que planea acciones, patrocina las redes de colaboración, evalúa los resultados y reconduce las crisis.

El segundo punto sería la priorización de la acción consular sobre otras funciones propias de la diplomacia. La innovación no puede ser generalista. Tiene que centrarse en la identificación de nuevas oportunidades y la selección de dos o tres iniciativas segmentadas que contribuyan al mejor servicio ciudadano. Hay que huir de la popularidad para centrarse en los atributos que ya están en nuestro ordenamiento. No se innova para tener un Embajador estrella en las redes sociales, sino para la cumplir con lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961): la representación del Estado, la protección de los intereses tanto del Estado acreditante como de los nacionales dentro del derecho, la negociación con el Gobierno, la recogida de información sobre los acontecimientos locales por medios lícitos y su transmisión, y el fomento de las relaciones amistosas. El corazón



de la misión no ha cambiado: el diplomático pivota entre el Estado y el ciudadano de modo que cumple un servicio de titularidad pública esencial.

El tercero comprendería la reducción de la burocracia en relación con la administración y la organización del trabajo cotidiano. La creatividad digital, la innovación en los dispositivos o los servicios digitales y la transferencia de conocimiento son palancas de cambio de la innovación. La cultura digital ofrece oportunidades que hay que explorar. Es el momento.

#### 9.4. Una diplomacia mejor

La diplomacia es una profesión en permanente cambio. La sensación de aceleración del ritmo histórico a través de la tecnología no debe desorientarnos. La estrategia no ha cambiado, ni siquiera muchos de los objetivos tradicionales de la diplomacia española. Pero el modo, la conducción y la ejecución de la diplomacia ha cambiado para siempre. Sea esa modernización a través de la innovación para mejor.

#### Referencias

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2011) “Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública”, *Comunicación y Sociedad*, XXIV (2), 199–225

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2014) “Hacia la nueva diplomacia en red”, *Política Exterior*, 28 (161), 96–104.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2014) “Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales”, *Historia y Comunicación Social*, 19, 341–354.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL y CABEZUELO, F. (2015) “Nuevos roles internacionales de la universidad en la sociedad digital. Los MOOC como herramientas de diplomacia pública”, *TELOS: Cuadernos de comunicación e innovación*, 101, 52–61.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL; ALONSO, G y RUBIO, R (2012) *Retos de nuestra acción exterior. Diplomacia pública y Marca España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL; RUBIO, R; PÉREZ DE ÁGRED A, E. (2015) *La diplomacia pública como reto de la política exterior*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL; SANCHEZ-GIMENEZ, JA y PIZARRO-MIRANDA, J. (2015) “Structural Analysis to Measure the Influence of Think Tanks’ Networks in the Digital Era”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 10, 4, 363–395.

---

## CAPÍTULO 10

# Reputación e influencia en la política exterior

**Jorge Cachinero \* / @Jorge\_Cachinero**

DIRECTOR CORPORATIVO DE LLORENTE & CUENCA Y DIRECTOR EJECUTIVO DEL SENIOR MANAGEMENT PROGRAM Y PROFESOR DEL IE BUSINESS SCHOOL

---

### 10.1. Principales desafíos de la diplomacia en el siglo XXI

Adaptándose a las realidades sociales, políticas y económicas de cada época, la diplomacia, es decir, la tarea de representar los intereses de un país frente a los demás, ha evolucionado de acuerdo a los cambios de paradigma experimentados en el escenario de las relaciones internacionales. De este modo, la actividad diplomática ha vivido un cambio sustancial en la manera de entender la política exterior de los países. El siglo XXI alumbra un fenómeno por el cual el ejercicio de la diplomacia deja de ser un monopolio exclusivo en manos de los gobiernos para incluir a colectivos privados y públicos, que se movilizan y, además, interaccionan con instituciones, empresas y ciudadanos de otros países con total libertad. Sea o no ajustado al derecho internacional, los actores participan en el proceso de toma de decisiones internacionales.

Esta nueva concepción de la actividad diplomática pone de manifiesto la transición de la “diplomacia de club” a la denominada “diplomacia en red”, entendida ésta como una actividad participativa y que engloba a diversos actores y grupos de interés, sin que, por supuesto, hayan desaparecido los otros territorios en los que, por supuesto, la diplomacia sigue ejerciéndose: fundamentalmente, en esa relación entre gobiernos y sus emisarios y, también, en ese esfuerzo de seducción de la poblaciones de países terceros.

---

\* *Este capítulo ha sido redactado con la colaboración de Marta Fernández, Beatriz Herranz, Carlota Jiménez de Andrade e Irati Isturitz*

El primer reto al que se enfrenta la diplomacia actual es la crisis de confianza que pesa sobre las instituciones, las cuales, especialmente tras la Gran Recesión, son vistas, en muchas ocasiones, como irresponsables, con unos principios éticos cuestionables y poco cercanas al ciudadano.

Paralelamente, emerge el desafío de la credibilidad. El omitir información relevante a la ciudadanía en tiempo real o el tomar decisiones por los gobiernos contrarias a lo prometido generan situaciones en las que se disminuye la credibilidad de los actores diplomáticos.

La solución a estos retos nuevos pasa por apostar por la transparencia y establecer mecanismos de control en el ejercicio de las funciones diplomáticas que hagan posible la participación ciudadana y su colaboración en el establecimiento de la agenda diplomática mientras que está suficientemente alineada con los objetivos que marcan los gobiernos para sus políticas exteriores y para el desempeño de la función diplomática.

Así, tomando en consideración la evolución de las relaciones diplomáticas desde el siglo XIX, donde el poder duro era el protagonista a la hora de ejercer la diplomacia, el siglo XXI parece que toma en gran consideración el ejercicio del poder blando para multiplicar la influencia de las naciones en el mundo. En la actualidad, el uso de la argumentación y los valores culturales e ideológicos son herramientas que pueden resultar de utilidad para convencer y generar relaciones duraderas y estables con gobiernos extranjeros y sus poblaciones y con los ciudadanos propios y, en consecuencia, llegar a ejercer el poder blando, fuera y dentro de las fronteras de una nación, alcanzando su fin último, es decir, lograr influir en el proceso de toma de decisiones (Manfredi et al., 2015).

## **10.2. La dimensión de la reputación en la política exterior**

Ser una potencia económica o contar con una fuerte capacidad militar suponía, tradicionalmente, contar con atributos que garantizaban la supervivencia de las naciones y su posición fuerte el escenario internacional. Sin embargo, el escenario de las relaciones internacionales ha experimentado un cambio sustancial en lo que va de siglo y, aunque estos factores siguen teniendo gran relevancia, ya no son los únicos que marcan el status y la proyección de un país en el exterior.

El paso de un mundo bipolar a un mundo que da cabida al creciente protagonismo de los países emergentes y a la influencia de China ha alterado los tradicionales ejes de influencia. Más aún, en un escenario cada vez más globalizado, se generan redes de interdependencia entre los países que afectan a la concepción tradicional de la política exterior. De este modo, surgen necesariamente nuevos índices para medir la influencia y el status de los países que están basados no sólo en indicadores económicos y milita-

res, sino que, también, incluyen elementos de ese llamado poder blando y de los activos intangibles de las naciones.

A modo de ejemplo sobre la transición más arriba descrita, cabe traer a colación dos modelos de medición de la proyección de los países en el mundo, que tienen en cuenta diversos atributos, además de los militares o económicos.

En primer lugar, se debe destacar el Índice Elcano de Presencia Global elaborado por el Real Instituto Elcano, que establece un ranking de 80 países de acuerdo con su proyección exterior y su participación en el proceso de globalización y que define tres áreas de presencia –económica, militar y blanda– y asigna varios indicadores a cada una de las áreas.

Así, el área de la presencia económica engloba los indicadores de energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e inversiones o el área de presencia militar comprende las variables de tropas y equipamiento militar.

Sin embargo, conviene detenerse, especialmente, en la tercera dimensión, la de la presencia blanda, para advertir cómo las migraciones, el turismo, los deportes, la cultura, la información, la tecnología, la ciencia, la educación y la cooperación al desarrollo son elementos que también determinan la presencia global de un país y su capacidad de influencia en el siglo XXI.

VARIABLES, INDICADORES Y FUENTES DEL ÍNDICE ELCANO DE PRESENCIA GLOBAL		
INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE
<b>Presencia económica</b>		
<b>Energía</b>	➤ Flujo de exportación de productos energéticos (petróleo, productos refinados y gas) (SITC 333, 334, 343)	UNCTADStat
<b>Bienes primarios</b>	Flujo de exportación de bienes primarios (comidas, bebidas, tabaco, productos agrícolas, metales no ferrosos, perlas, piedras preciosas y oro no monetario), excluido petróleo (SITC 0 + 1 + 2 + 4 + 68 + 667+ 971)	
<b>Manufacturas</b>	Flujo de exportación de manufacturas (productos químicos, maquinaria, equipos de transporte, otros productos manufacturados) (SITC 5 a 8 menos 667 y 68)	
<b>Servicios</b>	Flujo de exportación de servicios en transporte, construcción, seguros, servicios financieros, informática, medios de comunicación, propiedad intelectual, otros servicios empresariales, servicios personales, culturales y de ocio y servicios públicos	
<b>Inversiones</b>	Stock de inversión directa extranjera en el exterior	

<b>Presencia militar</b>		
<b>Tropas</b>	➤ Número de militares desplegados en misiones internacionales y bases en el extranjero	IISS – <i>The Military Balance Reports</i>
<b>Equipamiento militar</b>	➤ Valoración ponderada de medios militares de proyección: portaviones, fragatas, cruceros, destructores, submarinos de propulsión nuclear, buques de proyección anfibia, aviones de transporte estratégico medios y pesados, y aviones cisterna	
<b>Presencia blandas</b>		
<b>Migraciones</b>	Número estimado de personas migrantes internacionales en el país a mitad de año	División de Población de Naciones Unidas y OCDE
<b>Turismo</b>	Miles de llegadas de turistas no residentes a las fronteras	Base de datos estadística de la Organización Mundial del Turismo de Naciones Unidas (OMT)
<b>Deportes</b>	Suma ponderada de los puntos en la clasificación mundial FIFA y del medallero en los juegos olímpicos de verano	Federación Internacional Fútbol Asociación (FIFA) y Comité Olímpico Internacional (COI)
<b>Cultura</b>	Exportaciones de servicios audiovisuales (producciones cinematográficas, programas de radio y televisión, y grabaciones musicales)	Organización Mundial del Comercio (OMC) – <i>International Trade Statistics</i>
<b>Información</b>	Ancho de banda de Internet (Mbps)	Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT)
<b>Tecnología</b>	Patentes orientadas al exterior: número de solicitudes de patentes relacionadas entre sí depositadas en uno o más países extranjeros para proteger la misma invención	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) – <i>Statistics Database</i>
<b>Ciencia</b>	Número de artículos, notes y reviews publicados en los ámbitos de artes y humanidades, ciencias sociales y ciencias	Thomson Reuters – <i>Web of Knowledge</i>
<b>Educación</b>	Número de estudiantes extranjeros en educación terciaria en territorio nacional	UNESCO – Institute for Statistics, OCDE – <i>iLibrary</i>
<b>Cooperación al desarrollo</b>	Flujo de ayuda oficial al desarrollo bruto total o datos homologables	OCDE – International Development Statistics y Development Co-operation Report 2010 (países CAD) y fuentes oficiales nacionales

En segundo lugar, habría que considerar el Country Reprtrak®, que pone el foco en la reputación como palanca estratégica de generación de valor. El índice mide la percepción de los países en tres dimensiones y dieciséis atributos. En primer lugar, la calidad de vida, que se construye a través del entorno natural, el ocio y entretenimiento, el estilo de vida y la amabilidad de la gente. La segunda dimensión es la calidad institucional, basada en el respeto internacional, el entorno institucional y político, el bienestar so-

cial, el entorno económico, la seguridad, el uso eficiente de los recursos públicos y la transparencia y el mayor o menor nivel de corrupción existente en cada nación. Por último, el nivel de desarrollo, que aparece definido por las marcas y empresas reconocidas, la tecnología e innovación, la calidad de los productos y servicios, la cultura, el sistema educativo y los profesionales bien formados.

Un país que goza de una elevada reputación logrará una percepción positiva en el escenario internacional, conseguirá captar más inversiones, atraer más turistas, estudiantes o investigadores, por citar solo algunos beneficios asociados a aquella. En definitiva, logrará, así, ser visto como un país que inspira confianza, lo cual generará un retorno positivo con implicaciones tangibles para el país y todos sus agentes políticos, económicos o sociales. La reputación influye de manera significativa en la relación de un país con los grupos de interés, dentro o fuera del mismo. Como hemos visto, ya no son solo los otros Estados.

### **10.3. Reputación país vs. Marca país**

Teniendo en cuenta que la reputación se ha consolidado como un elemento que construye la ventaja competitiva de las naciones, es preciso superar el concepto de marca-país para adoptar el de reputación-país. Aunque a simple vista puedan parecer dos conceptos similares, lo cierto es que el de marca-país surgió con una vocación transaccional, con objetivos comerciales, exclusivamente, y con una visión cortoplacista. El cambio en el enfoque en la reputación-país, tiene, por otra parte, una vocación transformacional, es decir, surge con el objetivo de transformar los cimientos que sustentan y definen un país y sus comportamientos en el medio y largo plazo.

La marca-país se basa en un concepto *marketiniano*, que suele venir acompañado de herramientas y campañas dirigidas a promover la imagen del país en el exterior, con un foco en los consumidores, empleando palabras o imágenes atractivas, con elementos de comunicación propagandísticos y canales unidireccionales, es decir, a través de la emisión desde las instituciones gubernamentales sin posibilidad de establecer canales de respuesta para los grupos de interés.

La reputación-país, por el contrario, se fundamenta en un concepto estratégico que toma en consideración la adquisición de nuevas competencias directivas aplicadas a la diplomacia, cuyo último objetivo es fortalecer el diálogo con los diversos grupos de interés, dentro y fuera del país, empleando una relación inclusiva y bidireccional.

Y, finalmente, mientras la marca-país se suele construir sobre atributos estéticos, para potenciar la imagen del país, la reputación-país tiene un fundamento ético, que aboga por los hechos, la transparencia y la confianza

como mecanismos para impulsar la relación de un país con sus grupos de interés dentro y fuera de sus fronteras.

Un país que logra construir una sólida reputación resistirá mejor los vaivenes provocados por las crisis reputacionales que pueden afectar a su proyección, a su presencia y a su influencia en el exterior.

En la construcción de la reputación-país no sólo debe participar el Estado a través de sus estrategias de política exterior sino que, igualmente, han de participar otros agentes de la sociedad civil, de las organizaciones sin ánimo de lucro o de las empresas, a través de sus acciones y a través de sus actividades propias en el exterior. Por ello, los países deben contar con una propuesta de valor sólida, que no se desmorone fácilmente ante los inevitables riesgos reputacionales.

La gestión de la reputación de un país debe ser, por tanto, el reto que han de enfrentar los gobiernos para recuperar la falta de confianza y la pérdida de credibilidad en el escenario internacional. Asumir esta gestión como eje directivo de los intereses de la política exterior de una nación y su aspiración de influir en otras jurisdicciones supone el fin del monopolio de los gobiernos en la diplomacia para dar lugar a un modelo de construcción colectiva de la reputación de un país.

#### **10.4. Nuevas formas de hacer diplomacia**

La diplomacia de hoy ha multiplicado, por tanto, el número de jugadores y ha reconfigurado las actividades diplomáticas, aunque el fin siga siendo la representación de los intereses de los Estados en el exterior. De esta forma, la diplomacia no solo ha pasado de ser secreta y restringida a convertirse en abierta y pública sino que, además, en el mundo de hoy, y, gracias a herramientas de socialización cada vez más fácilmente accesibles para los ciudadanos, los países pueden “boxear por encima de su peso” sin la necesidad de ser grandes potencias militares o económicas.

Parte de esta situación se explica porque los gobiernos están entendiendo que todo cuenta. Que un alumno Erasmus es un futuro embajador de su experiencia cuando regrese a su país, que una empresa con unos ciertos valores de calidad, innovación y responsabilidad representa al lugar donde nació y que unos líderes carismáticos hablan por sí solos de su lugar de origen. Mediante un uso inteligente de estas y otras nuevas herramientas, las naciones tienen la capacidad de mejorar su reputación, multiplicar su influencia y visibilidad en base a esas nuevas variables que animan a querer invertir, visitar o vivir en sus territorios. Reputación, influencia y credibilidad son ahora los grandes pilares de la actividad diplomática.

Es momento de pensar cómo se replantea el contacto personal, donde cuaja la confianza y se demuestra la calidad de los contactos, ante el nuevo

entorno. Siguiendo la expresión afortunada de Edward R. Murrow, que al Profesor Manfredi (2014) tanto le gusta recordar, es en los últimos tres pies donde se juega todo el trabajo. Y resulta que esos últimos tres pies tienen ahora nuevos zapatos: móviles, redes sociales, foros no normativos, televisiones internacionales y tantos otros instrumentos desafiantes y llenos de oportunidades, a la vez.

Hoy las naciones compiten en el mercado de la atención. Una diplomacia en la que ganarse las mentes y los corazones y estar presente en los pensamientos de los ciudadanos propios o extraños, de las empresas, las organizaciones cívicas o de los líderes de opinión es crucial. Esta evolución en los roles y compromisos de la diplomacia del siglo XXI tiene lugar paralelamente a la revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, que se han convertido en el centro de gravedad de esta actividad pues permiten dar nuevas soluciones a viejos problemas.

La revolución digital ha supuesto, por tanto, cambios radicales en el modo en que las relaciones internacionales son cultivadas a nivel mundial. Y la razón de este fenómeno no carece de fundamento. Las redes sociales e Internet son el nuevo territorio donde los ciudadanos, cada vez más participativos y exigentes, comparten, conversan y debaten sobre los asuntos de la actualidad que les afectan, entre ellos, la labor que desempeña el servicio exterior para la defensa de sus intereses y la satisfacción de sus expectativas.

El beneficio, entre otros, es una comunicación más auténtica y la habilidad de introducir más personalidad a audiencias nuevas. Audiencias nuevas que, además, aportan información más novedosa e innovadora que la que se obtiene en redes más elitistas. Sin embargo, resulta de suma importancia entender que Internet y las nuevas tecnologías ayudan al desarrollo de la función de la diplomacia pero ni modifica su propósito, ni supone nuevas autoridades.

### **10.5. Los tiempos han cambiado.**

La diplomacia ha pasado de considerar exclusivamente el poder duro, en régimen de monopolio o cuasi monopolio de los gobiernos y de ese “selecto club” restringido a la sociedad, a ser una diplomacia abierta, inclusiva y de todos. Ahora, los países deben estar presentes en aquellos lugares en los que la ciudadanía conversa.

Deben llevar a cabo estrategias de diplomacia digital, que tengan en cuenta los nuevos canales de comunicación que hoy en día están al servicio de la información inmediata y, sobre todo, de la libertad de expresión. Además, en estos tiempos de hastío y desconfianza, es necesaria la escucha a las demandas de la ciudadanía y ejercer una actitud de respuesta ya que los



ciudadanos se han convertido en actores diplomáticos que, en cierto modo, les convierte de facto en “embajadores” de sus países.

Por tanto, los diplomáticos han de adquirir nuevas habilidades y competencias que contribuyan a generar valor y reputación para las naciones a las que sirven. En línea con lo expuesto anteriormente, LSE Ideas, el centro de investigación de Asuntos Internacionales, Diplomacia y Estrategia del *London School of Economics*, ha publicado un documento, que debería tomarse como auténtica *best practices* por otros en otras latitudes, en el que se analiza las nuevas tendencias del cambio del entorno geopolítico y ofrece una serie de recomendaciones para el gobierno británico, que, en muchos casos, podrían extrapolables a otras naciones.

Dicho informe señala la globalización económica desnacionalizada y la difusión del poder como dos tendencias en proceso de intensificación, que representan el inicio de la transformación de un mundo industrial en un mundo de la información. Dos procesos con una serie de implicaciones específicas para el ejercicio de la diplomacia que están, en paralelo, conduciendo a procesos de cambio en las estrategias de los estados.

La difusión de información y la reducción de los costes de la tecnología han permitido que sea más fácil para los individuos y los grupos privados exigir y controlar a los estados, han empoderado a los actores privados, los mercados y los individuos particulares y han hecho más difícil que los estados controlen sus narrativas políticas o puedan actuar con impunidad.

Al mismo tiempo, se está produciendo la desnacionalización de la economía global. En la actualidad existe una interdependencia económica compleja que hace más difícil a los estados utilizar entre ellos herramientas de poder económico.

En este contexto, los estados tendrán, por tanto, que invertir en herramientas de diplomacia con el fin de identificar los desafíos, generar ideas y comprometer a un espectro del Estado y actores de la sociedad privada y civil para trabajar en conjunto a la hora de abordar estas cuestiones. En el siglo XXI los estados son menos capaces de reaccionar con políticas coercitivas cuando las crisis aparecen. Por esta razón, están más obligados a trabajar con estrategias a largo plazo que les otorguen legitimidad y autoridad allí donde los desafíos pueden surgir.

La clave para fijar la estrategia es volver la atención sobre los desafíos, las amenazas y los riesgos que enfrenta una nación para, posteriormente, proceder a identificar los activos y ventajas particulares del mismo como actor internacional.

En un mundo globalizado, interdependiente y en el que los estados son parte de redes internacionales innumerables, LSE se muestra escéptico ante la idea de la existencia de un interés nacional unificado y hegemónico que sirva de guía a la acción para la política exterior y la toma de decisiones.

Este juicio puede no ser compartido pero sobre lo que no debe albergarse dudas es que el cultivo de relaciones, el análisis de los riesgos, el trabajo de la resistencia a los mismos y el cuidado de la reputación son las claves para redefinir el interés nacional, por un lado, y para proteger el papel de los estados y sus intereses, por otro, en el mundo.

En un mundo conectado e interdependiente, en lugar de tratar de hacer estrategias individuales de “suma cero” en materia del ejercicio del poder por los países, resulta más relevante pensar en términos de contribución ante los desafíos comunes que todos enfrentamos como el terrorismo, los ciberataques o los asociados a la movilización de personas como las crisis de refugiados o las pandemias.

### **10.6. Decálogo de ideas para un mundo en cambio**

- Para los diplomáticos, la formación en nuevas áreas tecnológicas es fundamental para participar en la conversación con todos los grupos de interés: gobiernos, ministros, empresas y, también, ciudadanos.

- Presencia activa en redes sociales: tan necesaria es la formación en nuevas tecnologías como aplicarla de forma práctica a través del uso de redes sociales, canal habitual en el que la ciudadanía y los líderes de opinión se expresan.

- Canales diferentes, grupos de interés diversos y mensajes adaptados: la diplomacia debe adaptar sus comunicaciones en función de los públicos y el canal empleado para que dichos mensajes sean efectivos.

- La socialización es radial: es importante escuchar lo que los diferentes grupos de interés tengan que decir y transmitir mensajes que respondan a las inquietudes de la ciudadanía.

- Diplomacia en Red: los diplomáticos deben relacionarse con todos sus stakeholders y estar presentes en todas las redes de conversación.

- Enfrentar los retos es una obligación y no, una opción: no se puede permanecer ajenos a los nuevos escenarios y se debe tomar una actitud proactiva.

- En la era de la hiper-transparencia no hay lugar al que correr, ni lugar en el que esconderse: la transparencia paga, especialmente si el sustento del quehacer son la ética y la integridad.

- La Reputación como palanca de generación de valor para las naciones: se deben aplicar estrategias de gestión de la reputación para los países, como se hace en empresas e instituciones, para estar preparados y hacer frente a posibles crisis reputacionales de carácter nacional o, incluso, internacional.

- Gestionar la reputación pero, también, medir resultados: saber en qué posición están nuestras naciones en base a los índices de referencia y eva-

luar los resultados de cada atributo para acometer mejoras a largo plazo a través de la diplomacia.

- Licencia social para operar: las naciones deben adquirir un papel de liderazgo en la comunidad internacional para reducir el posible déficit de confianza y conseguir, como objetivo final, crear valor compartido junto a sus grupos de interés.

## Referencias

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2014) “Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales”, *Historia y Comunicación Social*, 19, 341-354.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL; SANCHEZ-GIMENEZ, JA y PIZARRO-MIRANDA, J. (2015) “Structural Analysis to Measure the Influence of Think Tanks’ Networks in the Digital Era”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 10, 4, 363-395.

---

## CAPÍTULO 11

# El nuevo liderazgo digital

**Rafa Rubio / @rafarubio**

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL.

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.

---

Hoy el ejercicio de las relaciones internacionales pasa por la capacidad de involucrar, a través de vías informales a un número cada vez más numeroso, y diverso, de actores (Manfredi, 2014). En esta labor es imprescindible tener en cuenta el cambio radical que la sociedad ha sufrido en su relación con las instituciones públicas y las nuevas dinámicas que subyacen al ejercicio de la participación cívica y social. Hoy, más que nunca, el ejercicio de la función pública es un ejercicio de liderazgo. Un liderazgo que necesita adaptarse a este entorno cambiante, como consecuencia fundamentalmente del impacto de las tecnologías de la información. Un liderazgo “digital”, si así podemos clasificarlo, que tiene más que ver con entender las dinámicas de cambio social que traen consigo las tecnologías de la comunicación que con el uso de las nuevas herramientas de comunicación.

### **11.1. El nuevo tejido social de las instituciones públicas**

El primer elemento clave que debe entender el líder digital es el lugar que las organizaciones, especialmente las instituciones públicas, ocupan en la sociedad. A veces, da la sensación de que estas, hubieran dedicado tanto tiempo a entender las reglas que rigen el funcionamiento de las redes sociales, que no tuvieran tiempo para comprender que las tecnologías están cambiando la naturaleza misma de la sociedad y de la actividad pública. La red se está convirtiendo no sólo en una vía de información y comunicación, sino, sobre todo, en una forma de organizar redes que reúnan a personas con intereses comunes, a un precio mínimo y en un tiempo récord, cambiando de manera radical la naturaleza misma de las organizaciones, su lugar en la sociedad y sus formas de relacionarse con las instituciones.

En este nuevo contexto social las instituciones están afrontando graves problemas para actuar como intermediarios y canalizar las demandas de las organizaciones y los ciudadanos, e incluso de las instituciones entre sí, que en muchos casos resultan insuficientes.

En esta adaptación al nuevo marco social juegan un papel clave las relaciones con los movimientos ciudadanos. Durante años, en países como España, las organizaciones políticas construyeron una tela de araña de organizaciones sociales vinculadas, dependientes o incardinadas en su órbita de actuación, con la que ampliaron más allá del ámbito de la política su campo de influencia, por lo que en muchas ocasiones, estos entes se encontraban en estado latente hasta el momento en el que, la oportunidad política, indicaba la necesidad de revitalizarlo y situar sobre ellos el foco mediático. En muchos casos, y salvo escasas y loables excepciones, estos entes asociativos se han nutrido de personas muy vinculadas con las organizaciones políticas (cuando no eran sus propios militantes), sin capacidad para atraer a ciudadanos alejados de la actividad partidista que, sin embargo, sí podrían haber actuado en esos ámbitos en los que estas entidades asociativas se encuentran ubicadas.

Frente a este modelo, cómodo para los actores políticos tradicionales, ha surgido un movimiento ciudadano más horizontal, que ha aprovechado las ventajas de la tecnología, y que está exigiendo un espacio propio en el ámbito de la política. Si miramos tan solo unos años atrás, su existencia ha sido tratada por políticos e instituciones con indiferencia, lejanía, cuando no activo recelo. Sin embargo, y según estudios de opinión pública de todo el mundo, estos movimientos ciudadanos han sabido recoger las demandas y preocupaciones de la sociedad con mucha más presteza y cercanía que las organizaciones tradicionales y las mismas instituciones. La estigmatización de estos movimientos, o la simple ignorancia, no hace más que aumentar la desconfianza de la sociedad en las instituciones. De ahí la necesidad de acoger con normalidad la existencia de estos movimientos ciudadanos horizontales, aceptarlos como nuevos agentes políticos y, tal y como venimos señalando, abrir canales de escucha activa con ellos, para habilitar cauces de participación a todos los niveles que, sin duda, permitirán a las instituciones cumplir de manera más eficaz con sus funciones.

El reto pasa por reorientar el papel de las instituciones dentro de un tejido social, entender qué es lo horizontal y que es la transparencia; abandonar el papel de protagonistas para relacionarse con el resto de organizaciones en condiciones de igualdad, construyendo su “autoridad” en función de su buen hacer, de su mérito y capacidad, y no simplemente por haber recibido un mandato constitucional. Esto cambia los contenidos, los canales o la forma de relacionarse con sus diversos públicos, sus trabajadores,

sus miembros, las instituciones e, incluso, otras organizaciones similares, de lo que hablaremos más adelante.

## **11.2. El ciudadano en las instituciones**

El descenso de la afiliación e identificación con organizaciones formales es una tendencia generalizada en las sociedades democráticas, particularmente acusada entre los más jóvenes. La participación en la vida, la organización y las decisiones de las instituciones también sufren las consecuencias de las redes sociales y los nuevos medios.

Las organizaciones tradicionales buscan la uniformidad sin promover la creación de grupos verdaderamente independientes en su interior, que son entendidos como signos de debilidad; carecen de estructuras y procesos que permitan una participación efectiva de sus miembros en la toma de decisiones; les asignan tareas en función de sus necesidades y procesos, sin adaptarse a su disponibilidad y no es extraño que estas tareas sean tan ambiciosas que requerirían dedicación exclusiva o tan pequeñas que resultan insignificantes, sin informar a los mismos de sus resultados, los fracasos y éxitos. Es como si consideraran a sus miembros público cautivo, al que no tienen que convencer ni dar cuentas. Junto a esto las organizaciones tienden a estar mal estructuradas, no dedican suficiente tiempo a su relación con sus grupos de interés, ni suelen ofrecer recursos que les hagan más satisfactorio y también más eficaz su trabajo, lo que genera que los niveles de participación sean muy reducidos.

No es de extrañar que, en este contexto, los niveles de confianza en las grandes instituciones se hayan reducido en casi todos los países avanzados y que la labor del líder pasara por aumentar la épica de la participación, trabajando sobre el sentido de pertenencia, incidiendo fundamentalmente en el aspecto simbólico, sin dedicar especial atención a la organización y a los procedimientos efectivos de participación. Y, ante esta situación, nos encontramos con la paradoja de ver como una generación que cuenta con un nivel elevadísimo de educación, unos valores solidarios, un buen número de recursos técnicos, sin embargo, manifiesta un nivel muy reducido de involucración institucional.

Esto se manifiesta, por ejemplo, en el ámbito de la política, donde estamos asistiendo a la crisis del modelo de activismo militante de base partidista (extensible a otras organizaciones como las sindicales) y su sustitución por formas muy diversas de implicación, de carácter más bien concreto y episódico, en múltiples campos (desde los más tradicionales de actividad política hasta los vinculados a temas de solidaridad cívica u otros relacionados con nuevos espacios de expresión juvenil), que los actores políticos

tradicionales no pueden ignorar o criminalizar, pues les va en ello su propia existencia.

Los entornos virtuales permiten entrar en contacto, organizar y trabajar con un número prácticamente ilimitado de personas, constituyendo redes sociales activas en la vida política y social de un país. Las nuevas tecnologías se presentan como una herramienta poderosísima para el fortalecimiento de las estructuras de las instituciones intermedias, las relaciones de estas entre si y el surgimiento de nuevas organizaciones, que responden a principios diferentes. Estos cambios provocan que las estructuras de mediación sociopolítica, estructuras tradicionales como partidos políticos pero también las propias instituciones, tengan que modificar su propuesta de valor para seguir siendo instrumentos políticos. No podemos olvidar que las instituciones resultan imprescindibles para no caer en demagogía, sentimentalismo o inmediatismos que no siempre conducen hacia el bien común.

Debemos trabajar para generar un nuevo tipo de tejido social que tendría más que ver con lo que Shirky (2011) denominaba la “organización sin organizaciones”. Un tipo de organización en el que la conexión sustituye a la identificación, que supone un grado de implicación mucho menor, o una implicación tremendamente variable dentro de la misma “comunidad”. Una red sociable unida por una enorme variedad de lazos sociales fuertes, débiles, instrumentales, de afectos, de pertenencia, que están abiertos a miembros que pertenecen cada vez a más grupos, comunidades, formas de interacción social distintas que, como consecuencia lógica, muestra niveles de vinculación mucho más débiles con cada una de ellas. Sin olvidar que la capacidad de influencia las TIC en la creación de subjetividades, mitos, ideas o tendencias políticas es muy elevada.

Para ello, resulta importante incidir en fomentar la pertenencia de los ciudadanos a comunidades de intereses, favoreciendo también las alianzas con las diversas redes de intereses posibles (Twitter sería un buen exponente) es importante si queremos motivar, acompañarles en la tarea de “dar sentido” a su participación en los asuntos de la comunidad. Darles voz y tarea en nuestro trabajo habitual, adaptando las estructuras de apoyo a la sociedad civil, y sus proyectos, a estas nuevas formas de organización, reconocer y fomentar las iniciativas desde entornos informales que trabajan en red con un componente cooperativo y colaborativo.

Desde el punto de vista de la participación las jerarquías se hacen más horizontales y se integran en redes fluidas de contacto y hacer política pasa cada vez más por ser capaz de gestionar redes de actores públicos y privados (Nye, 2010). La participación política ya no pasa por la adhesión a estructuras políticas organizadas, sino que pasa necesariamente por su compromiso con la sociedad, el capital social. Los ciudadanos difícilmente participarán en política si no están involucrados activamente en los asuntos de la so-

ciudad que les rodea. De ahí la necesidad de reivindicar la “pirámide del compromiso social” como la mejor escuela de políticos. Sólo así se puede garantizar la participación, tanto directa como mediada.

Es la insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones y los actores políticos tradicionales lo que provoca el desinterés por el uso de las herramientas digitales en canales de participación convencionales, y no las limitaciones tecnológicas. Es el interés por la política el que promueve la capacitación e instrumentalización del medio, no a la inversa. Por ello, muchos se sienten ajenos a participar en debates políticos convencionales por mucho que se les ofrezca hacerlo a través de Internet o las redes sociales. Parece que los partidos e instituciones no han aprendido que el problema es de más calado, y que no se resuelve con la ilusión de ofrecer medios más modernos para seguir haciendo lo mismo.

El individualismo cooperativo tiene que ser el eje sobre el que se levanten las organizaciones políticas, reforzando el carácter social de los retos de la política a través de sistemas de colaboración y participación democrática. Las posibilidades de personalización que nos ofrecen las redes, y la necesidad de “customización” que existe en los nativos digitales provocan olvidar la comunicación unilateral, en masa, para favorecer la comunicación individualizada y dialogada, una comunicación que, como veíamos antes, tenga por objetivo la construcción de proyectos conjuntos, otorgando a la sociedad su lugar protagonista y devolviendo al Estado un papel subsidiario que, lejos de ser salvador o culpable, se convierta en un facilitador capaz de proporcionar herramientas a la sociedad para cumplir de mejor manera sus objetivos. De ahí que las organizaciones debieran facilitar la movilización en torno a causas “no políticas”, sin una vinculación formal con los propios partidos político, para con ello actuar sobre el proceso político e influir en los gestores públicos. De la capacidad de estas organizaciones para adaptarse a estos nuevos hábitos y estructuras sociales dependerá en gran medida, como ya hemos dicho, su supervivencia.

### **11.3. El liderazgo en la era digital**

Para ser capaz de dar respuesta a estos dos grandes retos: la inserción de las instituciones en el nuevo tejido social y la relación con todos aquellos que, de una forma u otra, forman parte de las instituciones, es necesario entender que las comunidades cívicas de las que venimos hablando necesitan un nuevo estilo de gestión de las personas y los proyectos, una reformulación del liderazgo.

Desde una perspectiva vital, vemos como vivimos en la era de la incertidumbre y no es posible evitar los riesgos. De ahí que sea necesario afrontarlos con habilidades como la capacidad de análisis, conjugando las certezas



que ofrece la selección de fuentes valiosas y la interpretación de los datos con la intuición necesaria para comprender un entorno que cambia a gran velocidad y tratar de adaptarse a él; un escepticismo sano sobre el potencial de la tecnología pero una apertura permanente a probar cosas nuevas, a intentarlo; la aceptación del riesgo de exposición integral, la pérdida al temor a fracasar a equivocarse; la creatividad. Todas estas habilidades son hoy claves para seleccionar líderes, personas que pueden participar activamente en nuestros proyectos cívicos, y de nuestro acierto dependerá en gran medida el éxito de los mismos.

Junto a las habilidades personales cobra especial importancia el campo de la relación con los demás en el que la transparencia, la capacidad de negociación, la habilidad para la retórica y la presentación oral/escrita de argumentos, resultan esenciales.

Pero es en el entorno red donde el liderazgo adquiere un nuevo sentido. La gestión de personas, la capacidad de liderar proyectos conjuntos, de manera colaborativa, de crear condiciones para que los demás puedan alcanzar el objetivo compartido, haciendo compatible la visión estratégica con la participación de los demás se convierte en algo obligatorio. En una sociedad interconectada, es imprescindible relacionarse y convivir con nuevos actores y la inteligencia emocional y la generación de confianza se convierten en factores diferenciadores. La capacidad de fijar objetivos comunes y comunicarlos; de establecer redes profesionales estables basadas en valores e intereses compartidos; de motivar la participación de otros promoviendo el compromiso, la imaginación y la asunción de riesgos a través de una narrativa común atractiva y unos procesos claros de deliberación y decisión; la reducción de los conflictos internos; movilizar en actuaciones basadas en tareas claras, objetivos medibles y rendición de cuentas.

En estos nuevos entornos colaborativos se establece una reformulación del liderazgo, que ya no está basado en el control bajo normas estrictas, sino ser capaz de seducir a los demás a base de trabajo, de creatividad, de presentar nuestras alternativas de una manera más atractiva que las del resto. Así lo señalaban Thaler y Sunstein (2008), cuando planteaban el liderazgo como “la arquitectura de la elección”, aquellos capaces de lograr que su opción preferida sea también la preferida de los que les rodean. No se trata de forzar presión social para hacer algo, que estamos seguros tendría efectos contraproducentes a muy corto plazo, sino de resaltar las acciones ciudadanas vinculadas al compromiso y la acción política.

Canals (2011) señala que para que esto sea posible es necesario que el liderazgo se someta a una visión humanística de la realidad, pues entiende que éste solo es posible si se sostiene sobre valores compartidos por toda la organización. Es un compromiso a largo plazo que en nada tiene que ver con estrategias cimentadas en resultados a corto plazo. Considera que entramos

en una etapa nueva en la que, de una parte, debe realizarse una mayor inversión en el ámbito pedagógico, con la finalidad de tener un mayor desarrollo del pensamiento crítico y analítico.

Aplicado a nuestro caso, las instituciones, y por qué no los actores políticos tradicionales, deben entender las nuevas demandas de la sociedad, sus reivindicaciones en campos como la transparencia, la ética en la gestión de recursos públicos, los desafíos globales en materias como el agotamiento de los recursos naturales y la lucha contra las desigualdades. Las personas que aspiren a dirigir cualquier organismo, institución o entidad, no pueden hacerlo sin estar capacitados para atender a estos retos sin evaluar el impacto entre los ciudadanos de las mismas.

Al respecto, Káganer, Zamora y Sieber (2013), resaltan entre los conceptos básicos de la mentalidad digital requerida en este tipo de entornos el de “densidad digital”. Este concepto hace referencia al número de personas, situaciones y procesos en estado de conexión permanente a Internet, así como a la capacidad de entender la realidad digital como factor para el entendimiento de las personas y de las nuevas opciones de una realidad compleja. Consideran que el concepto de liderazgo no podrá ser efectiva sin un desarrollo de las capacidades de influencia, creatividad e iniciativa, que abandonando pretéritas formas de control basados en la jerarquías, se articulen en espacios de creación y colaboración conjunta. El análisis de redes facilita la comprensión global de la influencia y las relaciones internacionales (Manfredi et al.: 2015).

Un proceso que lleva como inseparable compañero el cambio de las organizaciones, que deberán adaptarse y desarrollarse en estos nuevos entornos digitales. Además resulta imprescindible comprender que cada día existe menos diferencia de planos entre lo virtual y lo presencial: ambos forman parte de la misma realidad como elementos de un todo perfectamente integrado, utilizando internet como herramienta de relación con los espacios físicos, desterrando la falsa imagen de que existe un mundo virtual al margen del mundo real.

Los rápidos cambios producidos en apenas una década como consecuencia de la irrupción del paradigma digital, están teniendo consecuencias de gran calado en la percepción que los ciudadanos tienen de la democracia y de su participación en los asuntos de interés, tanto interiores como internacionales. La comprensión de las nuevas demandas ciudadanas, el reconocimiento de los actores políticos y sociales, y su carácter horizontal, la reformulación de estructuras y organizaciones, son elementos imprescindibles de este nuevo tipo de liderazgo.

Es necesario el cambio en el enfoque en la formación de los futuros gestores públicos, para permitir desarrollar habilidades que les permitan entender, participar e influir en estos nuevos escenarios, en los que tendrán

que trabajar acostumbrados a la inmediatez que conllevan los entornos digitales, consecuencia de la cada vez mayor consciencia que tienen los ciudadanos de su capacidad para influir en la creación y el control de la agenda política.

## Referencias

CANALS, J (2011) “El desarrollo de las capacidades de liderazgo”, *Revista de Antiguos Alumnos*, 122, 22-27.

GANZ, M y WAGEMAN, R (2008) “Leadership development in a civic organization: multilevel influences on effectiveness”. Boston: Harvard Kennedy School of Government.

KAGANER, E; ZAMORA, J y SIEBER, S (2013) “Cinco habilidades del líder digital”. Madrid: IESE.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL; SANCHEZ-GIMENEZ, JA y PIZARRO-MIRANDA, J. (2015) “Structural Analysis to Measure the Influence of Think Tanks’ Networks in the Digital Era”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 10, 4, 363-395.

MANFREDI SÁNCHEZ, JL (2014) “Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales”, *Historia y Comunicación Social*, 19, 341-354.

NYE, J (2011) *The Future of Power*. New York: Public Affairs.

SHIRKY, C (2011) “The political power of social media”

THALER, RH y SUNSTEIN, CR (2008) *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.

---

## CAPÍTULO 12

# ¡Trabajo cumplido!

### **Cecilia Yuste**

DIRECTORA GENERAL. OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA.  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN.

---

Como han dicho varios de los participantes en este libro, podemos considerar que, a final de 2015, hemos conseguido por fin sobrepasar la primera fase, digamos “artesanal”, en la que se encontraba la diplomacia digital del Ministerio, a la que habíamos llegado, no sin esfuerzo, desde 2013. Ha sido un proceso de maduración paulatina cuyos inicios partieron del convencimiento de que había que dar ese paso cualitativo, lanzar el Ministerio a la redes sociales, con la última vocación de estar más cerca de la opinión pública y desarrollar una estrategia global de comunicación que, además, incluyera a las embajadas y consulados y al conjunto de órganos centrales.

Han sido muchos los intercambios de ideas alrededor de la mesa redonda de la Oficina de Información Diplomática para dilucidar cómo emprender este reto. Sucesivos equipos de colaboradores han ido aportando, durante estos cuatro años, ideas, ilusión, creatividad, pautas organizativas y valentía para emprender un proyecto común que no se puede entender sin cada uno de ellos. Hoy es el día de los agradecimientos. La lista es larga y cada opinión ha sido insustituible para conseguir este resultado final.

No habríamos llegado hasta aquí sin el apoyo del Ministro García-Margallo que siempre ha apostado con nosotros por esta necesaria modernización, nos ha escuchado con atención, nos ha animado en cada etapa con total confianza en el buen resultado de nuestro trabajo. Debo agradecer también el apoyo de los Secretarios de Estado, de los Directores Generales y de otros funcionarios que han propiciado avances especialmente valiosos. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el tratamiento de situaciones de emergencia consular, siempre muy delicadas desde el punto de vista de la comunicación, para cuyos protocolos hemos tenido muy cerca a la Dirección de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios.

El desarrollo de una política de comunicación digital, la elaboración de manuales de uso, la dotación de herramientas mínimas de trabajo, la sensibilización sobre su importancia, el inventario y despliegue de cuentas, y otros elementos necesarios, han sido desarrollados “desde dentro”, pero en constante contacto con lo que ocurría a nuestro alrededor en los ámbitos académico, privado, e internacional. Es insustituible la coordinación de Jano Remesal y Consuelo Femenía. Imprescindible el apoyo de la Subsecretaría y la Dirección General de Servicio Exterior con su Subdirección de Informática como pieza clave. Los cursos presenciales y online, impartidos por grandes empresas del ramo, han contado en todo momento con el apoyo de la Escuela Diplomática.

La puesta en práctica de la diplomacia digital del Ministerio ya está generalizada. Creo que no hay vuelta atrás. Este nivel de seguidores y de penetración conseguido no se puede entender sin la contagiosa complicidad de los compañeros que trabajan en Embajadas y Consulados; el esquema diseñado no podía funcionar si el esfuerzo combinado del conjunto de la sede y las oficinas exteriores.

Tenemos mucho por delante; ajustarnos a nuevas formas de comunicación es un reto diario. Creo que necesitamos nuevas estructuras estables para seguir comunicando lo que hacemos, lo que pensamos, de forma más rápida y mejor. Lo vamos a seguir intentando. No nos falta ilusión por seguir aprendiendo. Gracias a todos por vuestro apoyo.





Este libro apuntala los cambios, aprovecha el aprendizaje de los primeros diplomáticos que se lanzaron a la esfera digital y sugiere una reflexión sobre los retos de la profesión diplomática. Estamos ante el primer paso de un largo camino. La sociedad digital, la demanda ciudadana de transparencia y buen gobierno, la profesionalización de la diplomacia pública o el auge de la diplomacia multilateral han promovido un cambio en los usos y en las formas de la acción diplomática y consular. No ha cambiado el objeto final que indica la Convención de Viena de 1961, pero sí la manera en que se atienden los intereses del Estado y de los ciudadanos.

Esta obra persigue profundizar en la innovación de la administración pública española, historiar el recorrido de los servicios diplomáticos en el ámbito digital, promover las buenas prácticas que ya se han consolidado en las misiones en el exterior y en el propio Ministerio, así como otras reflexiones acerca de la adaptación de la diplomacia española a la sociedad del cambio. Los objetivos últimos de la reflexión emprendida son los de mejorar el servicio que se ofrece, aprovechar las oportunidades de la digitalización y pensar cuáles son las herramientas para una mejor diplomacia. No es un asunto menor.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA  
GENERAL TÉCNICA