

### **Elvis Ojeda Huerta**

*Diplomático peruano. Funcionario de la Embajada del Perú en Bolivia. Magíster en Derecho (LL.M.), con mención en Derecho Internacional Público por la London School of Economics and Political Science (LSE). Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar. Bachiller en Derecho por la Universidad del Pacífico, con estudios en la Academia de Derecho Internacional de La Haya y el Instituto de Estudios Políticos de París.*

Correo electrónico: [ejedah@rree.gob.pe](mailto:ejedah@rree.gob.pe)

## El rol de los actores no estatales en la agenda internacional y los desafíos para la diplomacia

### The role of non-state actors in the international agenda and the challenges for Diplomacy

#### RESUMEN

Los actores internacionales no estatales han adquirido más protagonismo e influencia en la agenda internacional. El presente artículo tiene por finalidad examinar los principales desafíos que dicho involucramiento representa para la diplomacia y las relaciones internacionales. Para ese propósito, este trabajo describe el rol de los actores no estatales en el ámbito de las relaciones internacionales. Luego, el artículo analiza los desafíos que surgen de la relación entre los actores internacionales no estatales, las herramientas digitales y el ejercicio de la diplomacia, en un contexto marcado por la realidad post COVID-19 y la Cuarta Revolución Industrial. Con base en dicho análisis, este trabajo propone ciertos lineamientos y recomendaciones que puedan ser adoptadas

**Palabras clave:** diplomacia, diplomacia pública, actores no estatales, Estados, sociedad, Covid-19, pandemia, Cuarta Revolución Industrial, tecnología.

por los servicios exteriores en la formación de los funcionarios diplomáticos.

## ABSTRACT

International non-state actors have acquired more prominence and influence on the international agenda. This article aims to examine the main challenges that such involvement represents for Diplomacy and International Relations. For this purpose, this paper describes the role of non-state actors in the field of International Relations. Then, it analyzes the challenges that arise from the relationship between international non-state actors, digital tools, and the exercise of Diplomacy, in a context marked by the post-Covid-19 reality and the Fourth Industrial Revolution. Finally, this work proposes certain guidelines and recommendations that can be adopted by foreign services in the training of diplomatic officials.

**Key words:** Diplomacy, Public Diplomacy, non-state actors, States, Society, Covid-19, Pandemic, Fourth Industrial Revolution, Technology.

## 1. Introducción

Las relaciones internacionales se encuentran en proceso de evolución en la actualidad. De un lado, como señala Klaus Schwab –presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial–, el planeta se encuentra sumergido en la Cuarta Revolución Industrial, la cual describe la transición hacia nuevos sistemas construidos sobre la infraestructura de la revolución digital en la que convergen tecnologías digitales, físicas y biológicas que producirán un efecto en todas las actividades del ser humano (Schwab, 2015). De otro lado, la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2 (Coronavirus o Covid-19) reconfiguró distintas áreas y profesiones, entre las que se incluyen la política internacional (Balogun & Soile, 2020) y las labores de los funcionarios diplomáticos (Liechtenstein, 2020; Faizullaev, 2020). Ambas circunstancias no sólo han generado una transición hacia una nueva época, caracterizada por un novedoso panorama social y económico (Chikvaidze, 2020); también, han impactado directamente en la diplomacia y las relaciones internacionales.

En ese contexto, diversos actores no estatales –por ejemplo, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas multinacionales, partidos políticos, asociaciones y los propios individuos– han logrado involucrarse en asuntos que forman parte de la agenda internacional, con capacidad suficiente para influir en las decisiones que los Estados –actores internacionales primarios– puedan adoptar. La mayor participación de los actores no estatales en el escenario internacional, especialmente, la de las ONG, empresas transnacionales e individuos, plantea ciertas preguntas para el futuro de las relaciones internacionales y, en particular, para el ejercicio de las funciones diplomáticas: ¿cuál es la relevancia del papel de los actores no estatales en las relaciones internacionales en la actualidad?, ¿de qué manera el mayor involucramiento de los actores no estatales ha afectado –positiva o negativamente– a la diplomacia?, ¿cuáles son los principales retos que afrontan los servicios diplomáticos y representantes de los Estados ante ese mayor protagonismo?

El propósito del presente artículo es responder a dichas preguntas, prestando especial atención a los desafíos que surgen de la relación entre los actores internacionales no estatales, las herramientas digitales y el ejercicio de la diplomacia. En tal sentido, el presente trabajo intentará demostrar que, en un contexto marcado por la realidad post COVID-19 y la Cuarta Revolución Industrial –que ha ocasionado la masificación y dependencia de las aplicaciones tecnológicas–, los actores no estatales han adquirido un rol de mayor protagonismo, influencia y alcance en el escenario internacional, el cual presenta distintos desafíos para el ejercicio de la diplomacia y las relaciones internacionales.

Para este fin, en la siguiente sección, este trabajo comenzará examinando cuál es el papel de los actores no estatales en el ámbito de las relaciones internacionales. Se prestará especial atención a la manera en que los avances tecnológicos han generado que estos actores desarrollen un rol de mayor notoriedad que les permite ejercer más influencia en la escena internacional. Luego, se describirán los principales retos a los que la diplomacia y representantes de los Estados se enfrentan, ante el mayor involucramiento de los mencionados actores. Finalmente, este artículo esbozará ciertos lineamientos y recomendaciones generales que podrían ser adoptados por los servicios exteriores.

La importancia de este artículo radica en que el considerable poder de influencia de los actores no estatales, sumado a un contexto marcado por la Cuarta Revolución Industrial y la inesperada aparición del Covid-19 –que trasladó la vida cotidiana desde un ambiente físico al espacio virtual–, generaron veloces cambios en el ejercicio de las funciones diplomáticas (Maurer & Wright, 2020). Si bien dichos actores no estatales han mantenido una continua participación en la agenda internacional desde la segunda

EL ROL DE LOS  
ACTORES NO ESTATALES  
EN LA AGENDA  
INTERNACIONAL Y  
LOS DESAFÍOS PARA LA  
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-  
STATE ACTORS IN THE  
INTERNATIONAL  
AGENDA AND THE  
CHALLENGES FOR  
DIPLOMACY

mitad del siglo XX, los avances tecnológicos –fundamentalmente, la aparición del internet y el desarrollo de aplicaciones digitales– brindaron herramientas para aumentar el área su influencia en el escenario internacional, transformando así el ámbito de las relaciones internacionales (Fong, 2021). En tal sentido, el presente estudio permitirá brindar una mejor comprensión a un asunto que impacta directamente a la diplomacia, una profesión que –al caracterizarse por el desarrollo de relaciones interpersonales– se encuentra en constante adaptación a nuevas realidades.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, es de resaltar que, en el presente artículo no se pretende cubrir todas las aristas de las interrogantes antes señaladas; tampoco se brindarán respuestas concluyentes o definitivas a las preguntas centrales de la investigación. Mas bien, este trabajo intentará brindar una primera aproximación al asunto materia de estudio, utilizando ejemplos contemporáneos. Así, se espera que este breve análisis genere un debate más amplio entre aquellas personas –especialmente universitarios y universitarias– interesados en desarrollar sus carreras en las apasionantes áreas de la diplomacia y las relaciones internacionales.

## 2. El rol de los actores no estatales en la agenda internacional

Desde el establecimiento del orden internacional en un mundo post Segunda Guerra Mundial en 1945, aparecieron diversos actores de carácter no estatal que “compitieron” (Pereira, 2001) con el lugar privilegiado de los Estados en la escena internacional. La teoría clásica establece que los actores internacionales no estatales (o no gubernamentales) se definen como aquellas “fuerzas transnacionales” (Barbé, 1995) de origen privado, que intentan imponer su punto de vista en el sistema internacional (Merle, 1991). En dicha clasificación se excluye a las organizaciones internacionales de carácter gubernamental (por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos), así como a los actores gubernamentales no centrales (por ejemplo, los gobiernos regionales o municipales) (Arts *et al.*, 2001). En líneas generales, la doctrina señala que los actores no estatales se desenvuelven principalmente en cuatro ámbitos e interactúan con i) otros Estados, ii) otros actores no estatales, iii) la opinión pública, y iv) sus miembros o socios (Higgott *et al.*, 2000; Arts *et al.*, 2001; La Porte, 2016).

A partir de dichas interrelaciones, este trabajo ha identificado que el poder de influencia de los actores no estatales se manifiesta principalmente mediante cuatro distintas formas de actuación: i) acciones para ejercer

presión sobre los Estados, ii) divulgación de información que tenga impacto en la opinión pública, iii) planteamiento de iniciativas de gran alcance, y, iv) labores de fiscalización. La primera, referida a la presión que ejercen los actores no estatales se refleja en los cabildos o lobbies de ciertos grupos –que representan intereses de empresas transnacionales, partidos políticos, ONG, entre otros–, que tienen por objetivo influir sobre las decisiones de los gobiernos, tanto a nivel doméstico como externo. Desde la aprobación de una determinada ley, pasando por la puesta en marcha de una política pública específica, hasta la celebración de un acuerdo internacional, los actores no estatales procuran intervenir en diversos espacios según sus objetivos particulares.

La segunda forma de actuación, relativa a la influencia sobre la opinión pública, se evidencia en las labores de divulgación de información, investigación y eventuales acusaciones sobre asuntos de relevancia internacional –mediante la elaboración de informes o en publicaciones en medios de comunicación– que tienen por finalidad sensibilizar y fomentar la participación de las sociedades. La tercera, relacionada con las iniciativas que los actores no estatales frecuentemente proponen para que puedan ser incluidas en la agenda internacional, está vinculada especialmente a la participación de los Estados en el marco de organizaciones internacionales y foros multilaterales. Esta labor pretende incluir y priorizar ciertos temas específicos, relacionados a los ámbitos económico, social, ambiental, laboral, derechos humanos, entre otros. Adicionalmente, a través de estas iniciativas, se busca canalizar y “elevar” al ámbito internacional las prioridades y necesidades internas de las poblaciones. Finalmente, la cuarta manera de actuación –relativa a las labores de fiscalización– se refiere, de una parte, al apoyo en la puesta en marcha de políticas gubernamentales, y, de otra parte, a las inspecciones, evaluaciones y denuncias sobre el funcionamiento de dichas políticas.

Si bien los cuatro modos de actuación antes mencionados han formado parte del quehacer diario de los actores no estatales desde que emergieron en la escena internacional, este trabajo propone que la pandemia ocasionada por el Covid-19 ha sido un factor determinante para que dichos actores aumenten su poder de influencia –entendido como “la capacidad de cambiar el comportamiento de alguien/algo, modificando su forma de entender o percibir una situación” (Zimmerling, 2005, p. 146; La Porte, 2016, p. 35)–, puesto que, desencadenó la masificación y dependencia de las aplicaciones tecnológicas, logrando por consiguiente que el mensaje de los actores no estatales tenga más alcance y llegue a un público amplio. De esta manera, aun cuando los actores no estatales hubieran adoptado progresivamente la tecnología desde la última década del siglo XX, la crisis sanitaria funcionó como un “catalizador” (De Castro *et al.*, 2020) de la implementación de la Cuarta Revolución Industrial, que ya se desarrollaba a pasos agigantados.

EL ROL DE LOS  
ACTORES NO ESTATALES  
EN LA AGENDA  
INTERNACIONAL Y  
LOS DESAFÍOS PARA LA  
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-  
STATE ACTORS IN THE  
INTERNATIONAL  
AGENDA AND THE  
CHALLENGES FOR  
DIPLOMACY

En 2015, por ejemplo, Schwab señalaba que la Cuarta Revolución Industrial se distinguió de las revoluciones industriales anteriores por su “velocidad, alcance e impacto en los sistemas” (Schwab, 2015). En 2020, en cambio, Schwab declaró que el mundo se enfrentaba a un “momento decisivo” debido a que la pandemia extendió el alcance de la tecnología digital, precipitando la fusión entre esta con todos los aspectos de la vida y alterando la manera en que los seres humanos viven, trabajan y se relacionan con los demás (Schwab & Malleret, 2020). En tal sentido, la irrupción de la pandemia permitió que los elementos de la Cuarta Revolución Industrial se implementen aceleradamente, generando así una integración veloz entre la tecnología y las actividades humanas en beneficio de los actores internacionales no estatales.

En ese contexto, la digitalización no sólo ha permitido que las sociedades se vuelvan más sensibles a los asuntos de política exterior; también, condujo a que los actores internacionales encuentren nuevas formas de incluir determinados temas en la agenda internacional. En consecuencia, los actores no estatales actualmente cuentan con la posibilidad de participar activamente en la gobernanza mundial según intereses específicos. A pesar de que las unidades estatales continúan siendo los sujetos de derecho internacional por excelencia, desempeñando un papel primordial en la gobernanza mundial, los avances tecnológicos han servido como herramientas para que los actores no estatales se involucren en ciertos sectores de interés –por ejemplo, medio ambiente, seguridad, desarrollo– en deterioro del rol de los Estados.

### 3. Principales desafíos para el ejercicio de las funciones diplomáticas

Se ha afirmado que el alcance la diplomacia ya no se limita únicamente a los Estados y organismos internacionales (Hocking, 2011). En el siglo XXI, la nueva unidad de análisis y acción también se enfoca en los seres humanos (Solana, 2020). Bajo esa premisa, el primer desafío para la función diplomática consiste en el desarrollo de una orientación encaminada hacia los individuos. A fin de abordar y resolver problemas globales de especial trascendencia –reducción de la pobreza, cambio climático, seguridad alimentaria, entre otros–, será necesario desplegar un nuevo paradigma, con características más inclusivas (Donati, 2020) y que contenga un enfoque integrado y representativo de múltiples intereses comprometidos en la agenda internacional.

El segundo reto se encuentra relacionado con los drásticos cambios en la cantidad y diversidad de instituciones y actores no estatales, especialmente durante las últimas tres décadas, los cuales influyen directamente en la opinión pública mediante discursos políticos (Jacobs *et al.*, 2020). A pesar de que estos actores ya cuentan con un papel en la gobernanza mundial, habida cuenta que los debates e inquietudes relacionadas con la política exterior han llegado a la ciudadanía, con el transcurso del tiempo será primordial que se tiendan nuevos puentes de comunicación con los Estados, que permitan mantener diálogos acerca de los efectos de los desafíos globales en las esferas domésticas (Kim & Melissen, 2022). Al tener acceso a medios de comunicación digitales, las sociedades se enteran –en tiempo real– sobre todos los acontecimientos mundiales, por lo que los ministerios de Relaciones Exteriores tienen tiempos limitados para proponer respuestas que cumplan con las expectativas de la opinión pública (Fong, 2021).

El tercer desafío está vinculado a la especial relevancia del mundo digital para las relaciones internacionales y la diplomacia. La inesperada aparición del Covid-19 trasladó la vida cotidiana desde un ambiente físico al espacio virtual y generó repentinos cambios en la actividad diplomática (Maurer & Wright, 2020). Desde el primer semestre de 2020, la adopción de medidas para enfrentar la crisis sanitaria –por ejemplo, el confinamiento obligatorio o el mantenimiento de la distancia social– conllevaron a una modificación del trabajo de los diplomáticos. Las ciudades cerraron, el tráfico aéreo y terrestre se paralizó, el turismo disminuyó notablemente y se restringieron los eventos colectivos. Como resultado, las relaciones bilaterales y multilaterales se vieron afectadas por las restricciones y limitaciones de la vida cotidiana.

Las embajadas en todo el mundo se adaptaron a los súbitos cambios a través de métodos innovadores (Ali, 2020) y comenzaron a trabajar de manera remota. El relacionamiento con las cancillerías se desarrolló principalmente de manera virtual, por lo que las herramientas digitales adquirieron especial importancia. Plataformas como Zoom, Microsoft Teams, Google Meet, entre otras, permitieron que la labor diplomática continúe, superando los desafíos del distanciamiento. Gracias a las conferencias y reuniones en línea fue posible que los Estados, organismos y otros actores internacionales continúen relacionándose (Maurer & Wright, 2020). La adopción del trabajo remoto, así como la utilización de aplicaciones como WhatsApp, Telegram y Signal permitieron recibir instrucciones desde cualquier lugar, compartir información y comunicarse directamente con los colaboradores. En consecuencia, estas herramientas digitales brindaron modernas alternativas para mejorar la eficacia en el trabajo.

En el ámbito multilateral, se modificaron los procedimientos de toma de decisiones al interior de los organismos internacionales. El Consejo de

EL ROL DE LOS  
ACTORES NO ESTATALES  
EN LA AGENDA  
INTERNACIONAL Y  
LOS DESAFÍOS PARA LA  
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-  
STATE ACTORS IN THE  
INTERNATIONAL  
AGENDA AND THE  
CHALLENGES FOR  
DIPLOMACY

Seguridad, por ejemplo, adoptó un mecanismo de votos emitidos mediante correo. Por su parte, el Parlamento Europeo celebró, por primera vez, una votación remota en 62 años desde su fundación. Igualmente, los eventos presenciales se cancelaron, postergaron o celebraron en modalidad virtual. Asimismo, en 2020, por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas se llevó a cabo mediante la transmisión de videos grabados por los representantes de los Estados miembros, puesto que no pudo desarrollarse en Nueva York. Algunos encuentros lograron llevarse a cabo bajo estrictas medidas sanitarias que tuvieron por finalidad evitar los contagios entre los asistentes.

A pesar de que el desplazamiento de la actividad diplomática al espacio virtual se realizó con éxito, las alternativas tecnológicas actuales todavía no han logrado recoger las singularidades de una profesión que se basa, principalmente, en la construcción de relaciones interpersonales mediante el contacto presencial. La presencialidad constituye un elemento fundamental en la profesión diplomática. En el ámbito bilateral, por ejemplo, es necesario abrir embajadas en el exterior a fin de crear relaciones de confianza entre los diplomáticos y las autoridades locales. Para lograrlo, es necesario que los diplomáticos “absorban” y aprendan sobre la idiosincrasia, cultura, política, entre otras singularidades del país en el que se encuentran acreditados, a fin de fortalecer las relaciones bilaterales. Aplicaciones como WhatsApp o Telegram no pueden reemplazar la “diplomacia de pasillos” ni generar la familiaridad y seguridad necesaria para progresar con dichos objetivos. El mundo anterior a la pandemia se ha “desvanecido” (Manfredi, 2020; Sharfuddin, 2020), por lo que una vez más la diplomacia ha tenido que adaptarse a una nueva realidad.

El cuarto reto se encuentra relacionado a la diplomacia pública. Desde la irrupción de la pandemia, la práctica diplomática experimentó un aumento considerable del uso de redes sociales. Las cancillerías adoptaron y desarrollaron la diplomacia pública para comunicarse con las sociedades e individuos. Las embajadas acogieron esta estrategia para expandir el alcance de sus eventos públicos y culturales a audiencias globales, así como para incluir una gama más amplia de altos funcionarios y participantes de su país de origen (Labott, 2020). Junto con las páginas oficiales de las misiones diplomáticas, algunos diplomáticos incluso llegaron a integrar sus cuentas personales entre sus herramientas de comunicación, con el objetivo de transmitir información confiable a las audiencias –nacionales y extranjeras– y recibir retroalimentación (Abduazimov, 2021).

La progresiva evolución de la diplomacia pública se ha visto influenciada por dos factores. De una parte, tiene por finalidad i) brindar información confiable y, de otro lado, ii) se ha propuesto mantener una imagen positiva de los países. Así, los Estados aprovecharon la oportunidad para “renovar” su

imagen, mediante la promoción de sus logros e involucramiento de la opinión pública en cuestiones internacionales a través de internet. Igualmente, las autoridades y representantes de los Estados han establecido canales de contacto cercanos con audiencias nacionales y extranjeras a través de redes sociales. Una imagen positiva sumada a un aparato administrativo competente –que incluya un servicio exterior eficiente– son factores claves para que los Estados se desenvuelvan con éxito en espacios internacionales (Thorhallsson & Eggertsdóttir, 2020).

Con las innovaciones tecnológicas y la aparición de redes sociales, la información que utilizan y producen los actores no estatales se transmite a una velocidad superior. En consecuencia, ante problemas de trascendencia social, los gobiernos deben reaccionar con la misma rapidez (Balogun & Soile, 2020). Así, el quinto desafío consiste en que los Estados desarrollen estrategias para mantenerse informados en un mundo digitalizado. Para lograr este propósito, se requiere de un permanente monitoreo de la información disponible en internet y fuera de la red.

Tradicionalmente, parte del trabajo de los diplomáticos ha consistido en la recopilación, procesamiento, transmisión y recepción de información valiosa para que los Estados tomen decisiones y adopten posturas. Sin embargo, la rapidez de las comunicaciones ha acortado el margen de tiempo de los diplomáticos para adquirir información, analizar situaciones críticas y elaborar informes. En otras palabras, la globalización ha reducido la cantidad de tiempo y recursos asignados a los funcionarios diplomáticos para deliberar una situación, examinar una determinada crisis e informar a sus capitales acerca de la situación del país en el que están ejerciendo funciones (Fong, 2021).

Es en este contexto que los actores no estatales se han visto empoderados y mantienen un papel relevante como proveedores de información. Debido al desarrollo de la tecnología, los medios digitales han afirmado su legitimidad y cada vez establecen la agenda en el escenario internacional. Dicha situación se complica aún más por las exigencias de las sociedades para obtener declaraciones públicas inmediatas por parte de sus autoridades. Asimismo, puesto que actualmente es posible encontrar noticias en la red con facilidad, las cancillerías y otras instituciones públicas –que antes recibían información privilegiada de sus representantes sobre los acontecimientos en el exterior– consultan directamente dicha información en medios digitales globales. En consecuencia, las autoridades encargadas de tomar decisiones actúan de prisa, algunas veces, sin pasar por los canales diplomáticos tradicionales. En ese contexto, los diplomáticos deberán introducir, entre sus roles tradicionales, aquellos trabajos de análisis y filtración de información en un periodo de tiempo reducido, ante la abundancia de información existente

EL ROL DE LOS  
ACTORES NO ESTATALES  
EN LA AGENDA  
INTERNACIONAL Y  
LOS DESAFÍOS PARA LA  
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-  
STATE ACTORS IN THE  
INTERNATIONAL  
AGENDA AND THE  
CHALLENGES FOR  
DIPLOMACY

en la red. Para este propósito será necesario apoyarse en los avances tecnológicos y herramientas digitales.

El sexto desafío se encuentra relacionado con la desinformación, la cual siembra confusión y desconfianza entre la población (Hantrais *et al.*, 2020). La proliferación de aplicaciones digitales ha abierto espacios para la aparición y reproducción de noticias falsas. Las redes se encuentran cubiertas de *fake news*, por lo que se crean desafíos adicionales en situaciones críticas. Durante la pandemia, por ejemplo, varias personas recurrieron a las redes sociales para compilar información a fin de vencer la incertidumbre y miedo colectivo. Sin embargo, una encuesta realizada en seis países europeos demostró que alrededor de un tercio de los usuarios de redes sociales encontraron información falsa o engañosa sobre el Covid-19 (Hantrais *et al.*, 2020). La pandemia demostró así que la desinformación sembró confusión y desconfianza entre la población (Hantrais *et al.*, 2020).

Al encontrar percepciones públicas distorsionadas por los flujos de comunicación inexactos, se corre el riesgo de manipulación de ciertos temas, en ocasiones, por razones políticas. Las redes sociales permiten que personas vulnerables sean objetivos de personas expertas en capitalizar los temores, las incertidumbres y las preocupaciones colectivas (Hantrais *et al.*, 2020), por lo que, es posible la manipulación de emociones y comportamiento de grandes grupos de personas. Todas estas complicaciones presentan retos para la elaboración de respuestas políticas ante problemas trascendentales, más aún si se toma en cuenta que la desinformación y la influencia digital usualmente termina por normalizarse. Debido a que los momentos críticos suelen ser espacios eficaces para generar rumores que dificultan el accionar y las respuestas de los Estados, los funcionarios diplomáticos deberán desarrollar mecanismos para reconocer el origen de la información a fin de verificar su veracidad.

Igualmente, será relevante tomar en consideración que, debido a que los desarrollos tecnológicos redujeron los obstáculos para opinar, diversos actores no estatales han adquirido más notoriedad para influenciar a los gobiernos y pueblos extranjeros en cuestiones sobre asuntos internacionales. En consecuencia, el creciente apoyo interno de las poblaciones a cuestiones internacionales específicas podría, eventualmente, “politizar” la diplomacia. A manera de ejemplo, es posible mencionar el caso de un jefe de Estado que, dejando de lado los lineamientos de la política exterior de su país, afecte negativamente la institucionalidad de la cancillería y el trabajo de los funcionarios diplomáticos (por ejemplo, mediante el desmantelamiento del servicio exterior), para centrarse únicamente en objetivos específicos que respondan a razones ideológicas o motivaciones políticas. En consecuencia, se requiere desarrollar un relacionamiento apropiado –mediante un diálogo informado y canales

de comunicación fluidos– entre las cancillerías, ciudadanos y actores internacionales, a fin de evitar situaciones de esa naturaleza.

## 4. El futuro de la diplomacia

Ante el mayor protagonismo de los actores no estatales en el escenario mundial es imprescindible llevar a cabo ciertas modificaciones en la formación y desarrollo de las carreras de los funcionarios diplomáticos, de manera que cuenten con las herramientas necesarias para superar los desafíos descritos en la sección previa. Si se toma en cuenta que la tecnología de la información ha reconfigurado las fronteras y los actores no estatales por consiguiente adquirieron más notoriedad, la diplomacia tradicional debe adaptarse a esos nuevos desarrollos tecnológicos.

En tal sentido, como primer punto, será necesario incluir en la formación de los diplomáticos capacitaciones para mejorar las habilidades relacionadas a los nuevos programas de comunicación, con el propósito de que se logre un manejo adecuado de plataformas de conferencias en línea, aplicaciones de mensajería instantánea y programas de procesamiento de información. En ese contexto, de una parte, será conveniente incorporar el aprendizaje de conceptos básicos de seguridad informática de datos o ciberseguridad; así como de la inteligencia artificial (IA). Por otro lado, será necesario reflexionar respecto de asuntos relacionados al desarrollo de nuevas tecnologías –por ejemplo, los debates acerca de la ética de la inteligencia artificial–, puesto que dichos temas formarán parte de las regulaciones y legislaciones gubernamentales a nivel nacional e internacional. Resulta imprescindible que los representantes de los Estados y organismos internacionales entiendan la naturaleza, los riesgos y los beneficios del uso de los distintos softwares y programas, para comprender los riesgos a la privacidad y seguridad de las comunicaciones. Un claro ejemplo es que, durante la pandemia, el uso de la inteligencia artificial planteó preguntas relacionadas a los criterios utilizados para la selección de conjuntos de datos relevantes y el posible sesgo algorítmico (Hantrais *et al.*, 2020).

Los servicios exteriores deberán desarrollar estrategias que tengan por finalidad la comprensión general de las nuevas tecnologías y no sólo de los productos tecnológicos (Salinas *et al.*, 2020). Como en situaciones anteriores, los ministerios de Relaciones Exteriores deberán incorporar las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia. La tecnología de la información no sólo ha moldeado la manera de ejercer la diplomacia, sino que los diplomáticos también han utilizado activamente dicha tecnología para alcanzar sus objetivos, específicamente, en el campo del

EL ROL DE LOS  
ACTORES NO ESTATALES  
EN LA AGENDA  
INTERNACIONAL Y  
LOS DESAFÍOS PARA LA  
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-  
STATE ACTORS IN THE  
INTERNATIONAL  
AGENDA AND THE  
CHALLENGES FOR  
DIPLOMACY

*soft power* (Fong, 2021). Al adoptar una estrategia de tal naturaleza, los Estados tomarían en cuenta que, por ejemplo, la diplomacia pública no se desenvuelve en una esfera neutral y que, por el contrario, las plataformas mediante las cuales se ejerce la diplomacia suelen tener finalidades comerciales. Si dichas aplicaciones digitales son bien aprovechadas, los Estados podrían crear bienes públicos digitales mejor ajustados a sus agendas y sociedades.

Es decir, resulta indispensable que los diplomáticos se mantengan conscientes de las tendencias digitales actuales y realicen un constante acompañamiento a los futuros desarrollos tecnológicos, más aún cuando la gran mayoría de aplicaciones no han sido diseñadas para cumplir con el correcto desempeño de las funciones diplomáticas. De esta manera, los diplomáticos y representantes de los Estados tendrán más posibilidades de responder ante interrupciones repentinas y proponer estrategias para reorientar la política exterior según los intereses de cada país (Salinas *et al.*, 2020). Las tecnologías de la información y la comunicación no sólo han revolucionado la diplomacia, sino que han cambiado drásticamente el entorno geopolítico que la rodea (Fong, 2021). Por tal motivo, los miembros de los servicios exteriores deberán utilizar eficientemente dichas tecnologías para brindar actualizaciones inmediatas a sus cancillerías.

Segundo, si bien la utilización de las herramientas tecnológicas ha tenido efectos negativos en el ejercicio diplomático, las plataformas virtuales han logrado que los encuentros internacionales se vuelvan más interactivos. En el marco de dichas reuniones nuevas voces de la sociedad civil, instituciones nacionales, ONG, *think tanks*, entre otras, tienen la posibilidad de participar en conversaciones y brindar sus testimonios para influir en el resultado final sobre temas de trascendencia global. Estas plataformas han permitido incluir a actores interesados que no encontrarían el tiempo o recursos para viajar y hospedarse varios días en lugares como Nueva York o Ginebra. Asimismo, a diferencia de los encuentros presenciales, en los que resulta complicado conseguir que los habitantes de un país en conflicto logren participar, es más sencillo que dichas personas formen parte de diálogos digitales.

En tal sentido, será necesario tomar en cuenta que la tecnología representa una manera relativamente rápida y simple para incluir –en los procesos políticos, de fiscalización y conversaciones de paz– a los actores no estatales que, hasta hace poco tiempo, solían tener una participación marginal en el ámbito de las relaciones internacionales. A manera de ejemplo, es posible mencionar que, durante la pandemia, activistas y grupos de la sociedad civil se mantuvieron vigilantes ante las respuestas gubernamentales, permitiendo que los medios de prensa resaltaran las principales fallas en las reacciones de los Estados (Sharfuddin, 2020). Igualmente, en el

marco del Foro de Diálogo Político Libio durante las negociaciones para la pacificación de Libia, se incluyó la participación de mujeres, activistas, jóvenes y gobiernos locales en las sesiones por Zoom (The Economist, 2021). En ese contexto, será necesario redefinir los medios de comunicación diplomática para incorporar a aquellos actores no estatales con intereses particulares y capacidad de influir en la sociedad.

Tercero, se necesita que la agenda internacional se vuelva más inclusiva y constructiva, mediante una aproximación integrada de diversos *stakeholders* especialmente en el ámbito multilateral (Donati, 2020). La participación de actores en la resolución de conflictos internacionales y la toma de decisiones sobre asuntos de particular relevancia social no sólo permitiría escuchar nuevas voces de la sociedad; también otorgaría mayor legitimidad a los acuerdos adoptados como consecuencia de dicha negociación, brindando mayores posibilidades de que se cumplan en el futuro. Esta nueva influencia permitiría, a su vez, impulsar políticas y movilizar a la opinión pública en torno a proyectos de organismos internacionales (Carayannis & Weiss, 2021). En tal sentido, la medición del éxito de una negociación no sólo podrá realizarse mediante cifras económicas –disminución de aranceles, balanzas comerciales, maximización de beneficios–; también, tendría que analizarse mediante el impacto que dichos acuerdos puedan tener en la vida de los seres humanos. De esta manera, diversos actores no estatales –intelectuales, académicos, grupos de expertos, empresas del sector privado y medios de comunicación– podrían interactuar con organismos internacionales y Estados con el propósito de formular acciones, afinar ideas y evaluar resultados.

Cuarto, para que la diplomacia se convierta en más influyente y efectiva (Salinas et al., 2020), los servicios diplomáticos necesitarán repensar el perfil de los funcionarios diplomáticos. Debería fomentarse el ingreso al servicio exterior de miembros que provengan de diversos *backgrounds*, con distintas carreras y experiencias. El ingreso de influencias externas o no tradicionales a la diplomacia no sólo permitiría que se incorporen nuevas habilidades y conocimientos; también, ayudaría a desarrollar prácticas que permitan interactuar de mejor manera con ciertos actores no estatales provenientes de distintos sectores. Asimismo, los servicios exteriores deberán preparar a sus miembros para enfrentar cambios constantes y rápidos, por lo que será necesario redefinir las necesidades y objetivos de la diplomacia, que sean acordes con la realidad post COVID-19 y la Cuarta Revolución Industrial. Esta redefinición, además de considerar el rol de la diplomacia para alcanzar soluciones globales, también tomaría en cuenta la necesidad de que los funcionarios diplomáticos se adapten y utilicen las herramientas tecnológicas disponibles para enfrentarse a momentos de incertidumbre.

EL ROL DE LOS  
ACTORES NO ESTATALES  
EN LA AGENDA  
INTERNACIONAL Y  
LOS DESAFÍOS PARA LA  
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-  
STATE ACTORS IN THE  
INTERNATIONAL  
AGENDA AND THE  
CHALLENGES FOR  
DIPLOMACY

En un contexto en el que la opinión pública y los medios digitales han adquirido una importancia sobresaliente, la capacidad de influenciar en los principales temas cubiertos en los medios de comunicación y redes sociales se convierte en un rol fundamental para la formulación de la política exterior. En tal sentido, será necesario que los Estados evalúen las principales acciones de diplomacia pública para captar la atención e involucrar al público. Es importante, igualmente, tomar en cuenta que la tecnología de la información y la comunicación ha cambiado la forma en que se llega a cada público específico (Fong, 2021).

El ejercicio de la mencionada labor se traduce en un empoderamiento de los representantes estatales en el extranjero, al colocarse como principal proyección de la política exterior del Estado al que representan frente a sociedades extranjeras. Según Heine, las referidas características podrían otorgar un perfil muy distinto de la personalidad “tímida y retraída” que ha sido el sello distintivo de los diplomáticos desde los días de Maurice de Talleyrand (Heine, 2020). En sociedades que promueven la utilización de medios de comunicación digitales, los embajadores deberán mantener un “rol sustantivo” (Heine, 2020) de vital importancia para el desarrollo de las relaciones entre el país que representan y la sociedad que los acoge. Se replicarán los ejemplos de aquellos embajadores que mantienen una presencia permanente en esferas públicas mediante artículos de opinión en periódicos o publicaciones en redes sociales.

En consecuencia, será necesario que los diplomáticos sean portavoces de las posiciones de sus países en el extranjero, con la capacidad necesaria para involucrar a los diversos actores no estatales y la opinión pública local (Heine, 2020). Dicha labor debería estar acompañada por un amplio margen de acción que brinde la libertad necesaria a los jefes de misión de expresar la postura de su gobierno en tiempo real. Por ejemplo, en el contexto de la pandemia por el COVID-19, se generó en una campaña de propaganda y de diplomacia pública que fue aprovechada por las instituciones gubernamentales de países como China y Estados Unidos, para justificar posiciones preconcebidas y promover objetivos nacionales específicos (Balogun & Soile, 2020). La nueva realidad demuestra que la diplomacia, un oficio tradicionalmente discreto y de pocos involucrados, se ha visto influenciada por la participación de nuevos actores en la red.

Quinto, se requiere tomar en cuenta que la reforma de los servicios diplomáticos es un proceso en constante evolución. Es importante que se establezcan mecanismos que brinden flexibilidad a los servicios exteriores por dos razones principales. Primero, debido al veloz crecimiento y desarrollo del sector de la tecnología de la información, lo que se traduce en una necesidad constante de actualización. Segundo, para enfrentar constantes cambios y nuevas situaciones. El mundo actual no se caracteriza por ser

bipolar o unipolar; sino por tratarse de un mundo inestable con múltiples actores de diferente calibre y con intereses en conflicto (Chikvaidze, 2020). De esta manera, ante cualquier eventualidad, los diplomáticos deberán contar con las herramientas adecuadas para formular diagnósticos durante las distintas etapas de eventuales crisis futuras. Será necesario seguir el ejemplo de determinados Estados que, durante la pandemia, demostraron su habilidad para resistir shocks externos y utilizaron la crisis como una oportunidad para el activismo diplomático (Pedi & Wivel, 2020).

Es relevante mencionar que la característica de “flexibilidad” también aplica para la adaptación del trabajo en los organismos internacionales. Ante situaciones imprevistas, se requiere acondicionar las normas de procedimiento de las reuniones multilaterales para que el trabajo no se detenga. Por ejemplo, en el Consejo de la Unión Europea se decidió derogar temporalmente las reglas de procedimiento para permitir votos escritos, precedido por videoconferencias informales entre ministros, diplomáticos y representantes (Maurer & Wright, 2020). A raíz de esta decisión, los jefes de Estado y de gobierno realizaron la primera reunión por videoconferencia el 10 de marzo de 2020, principalmente, para coordinar la respuesta de la Unión Europea a la crisis sanitaria.

## 5. Conclusiones

Ante el mayor protagonismo de los actores no estatales en la agenda internacional, el presente artículo ha tenido por finalidad examinar los principales desafíos que dicho involucramiento representa para la diplomacia en particular y las relaciones internacionales en general. Para ese propósito, este trabajo empezó por describir el rol de los actores no estatales en el ámbito de las relaciones internacionales, para luego detallar los desafíos que surgen de la relación entre los actores internacionales no estatales, las herramientas digitales y el ejercicio de la diplomacia, en un contexto marcado por la realidad post COVID-19 y la Cuarta Revolución Industrial. Con base en dicho análisis, se ha intentado proponer algunas medidas que puedan ser adoptadas en la formación de los diplomáticos y representantes de los Estados.

Este artículo propone que el papel de los actores no estatales ha logrado tener más influencia en los asuntos internacionales, principalmente porque la pandemia por el Covid-19 –que funcionó como un “catalizador” de la Cuarta Revolución Industrial– desencadenó la masificación y dependencia de las aplicaciones tecnológicas, logrando por consiguiente que el protagonismo de los actores no estatales tenga un mayor alcance. Dicho poder de influencia

EL ROL DE LOS  
ACTORES NO ESTATALES  
EN LA AGENDA  
INTERNACIONAL Y  
LOS DESAFÍOS PARA LA  
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-  
STATE ACTORS IN THE  
INTERNATIONAL  
AGENDA AND THE  
CHALLENGES FOR  
DIPLOMACY

se refleja en cuatro principales formas de actuación: i) acciones para ejercer presión sobre los Estados; ii) divulgación de información que tenga impacto en la opinión pública; iii) planteamiento de iniciativas de gran alcance; y, iv) labores de fiscalización.

Con base en dichas interacciones, el presente trabajo identificó hasta seis desafíos para el ejercicio de la diplomacia:

- Desarrollo de un sistema inclusivo –con un enfoque en el ser humano–, que incluya a los actores no estatales a fin de resolver problemas globales.
- Creación de nuevos canales de comunicación entre el Estado y los actores no estatales.
- Adaptación a las aplicaciones y avances tecnológicos.
- Utilización eficiente de la diplomacia pública para mantener un diálogo informado con los ciudadanos y actores no estatales.
- Desarrollo de mecanismos de procesamiento y seguimiento de la información, análisis de situaciones y crisis, y respuestas rápidas y eficaces.
- Elaboración de estrategias que permitan afrontar la desinformación y evitar la “politización” de la diplomacia.

Finalmente, este artículo ha propuesto algunos lineamientos y recomendaciones generales que podrían ser adoptados por los servicios exteriores ante el mayor protagonismo de los actores no estatales en el escenario mundial. Primero, la inclusión de capacitaciones para el desarrollo de habilidades que permitan llevar a cabo un empleo apropiado de las plataformas digitales. Segundo, la redefinición de los medios de comunicación diplomática con el propósito de incluir a los actores no estatales que tengan capacidad de influir en las sociedades. Tercero, el desarrollo de una agenda internacional más inclusiva y constructiva que integre los intereses de los distintos actores –estatales y no estatales– en la resolución de problemas globales, a fin de impulsar políticas públicas. Cuarto, la reconsideración del perfil de los funcionarios diplomáticos con el propósito de que provengan de diversos contextos, con distintas experiencias a fin de que se interactúe con los distintos actores no estatales. Quinto, el establecimiento de mecanismos que brinden flexibilidad a los servicios exteriores para que los diplomáticos cuenten con herramientas adecuadas para afrontar situaciones imprevistas.

Ahora bien, es necesario subrayar que, a pesar de que las plataformas digitales permitieron el involucramiento de nuevos actores –ONG, *think tanks*, empresas multinacionales, asociaciones, redes de expertos– en la toma de decisiones, otorgando más legitimidad a los acuerdos adoptados, los Estados continúan siendo los actores internacionales por excelencia y mantienen un rol predominante en la agenda internacional. En tal sentido, si bien el involucramiento de estos actores ha permitido que la diplomacia sea menos centralizada y más inclusiva; los diplomáticos profesionales continúan desempeñando un papel clave en la gestión de las relaciones y durante los procesos de las negociaciones entre Estados, lo que constituye la esencia misma de la diplomacia (Balogun & Soile, 2020). En otras palabras, en un mundo cada vez más descentralizado, en el que los actores no estatales pueden influir e intervenir en asuntos de política exterior; las habilidades diplomáticas –por ejemplo, el pensamiento crítico, la escritura clara y la capacidad de establecer contactos– siguen siendo cruciales (Labott, 2020) en la formulación de políticas en un mundo cada vez más interconectado (Fong, 2021).

EL ROL DE LOS  
ACTORES NO ESTATALES  
EN LA AGENDA  
INTERNACIONAL Y  
LOS DESAFÍOS PARA LA  
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-  
STATE ACTORS IN THE  
INTERNATIONAL  
AGENDA AND THE  
CHALLENGES FOR  
DIPLOMACY

## REFERENCIAS

- Abduazimov, M. (2021). Inside Diplomacy during the Pandemic: Change in the Means and Ways of Practice. *The Indonesian Quarterly*, 49(1), pp. 50-66.
- Ali, L. (2020). Diplomacy in the time of the Coronavirus Pandemic. *Gulf Research Center*. <https://www.grc.net/single-commentary/16>.
- Arts, B., Noortmann, M. & Reinalda, B. (2001). *Non-state actors in international relations*. Ashgate.
- Barbé, E. (1995). Los actores internacionales: definición y tipología. *Relaciones Internacionales*. pp. 117-197.
- Balogun, W. & Soile, O. (2020). 'Pandemic Diplomacy' and the Politics of Paradox: International Cooperation in the Age of National Distancing. *Journal of Social Sciences*, pp. 413-428.
- Carayannis, T. & Weiss, T. (2021). The 'Third' UN: Imagining Post-COVID-19 Multilateralism. *Global Policy*, 12(1), pp. 5-14.
- Chikvaidze, D. (2020). Multilateralism: Its Past, Present and Future. *Cadmus*, 4(2), pp. 127-133.

- De Castro, R., Sobrosa, J., de Silva, S., Dillon, M., Baltazar, J. & Salgueirinho, J. (2020). The fourth Industrial Revolution and the Coronavirus: A New Era Catalyzed by a Virus. *Research in Globalization, Volume 2*, pp. 1-7.
- Donati, F. (2020). Rethinking Multilateralism in times of Crisis – Its Value. *Cadmus*, 4(3), pp. 53-56.
- Faizullaev, A. (2020). Diplomacy's Response to the Coronavirus. *The Hague Diplomacy Blog*. <https://www.universiteitleiden.nl/hjd/news/2020/blog---post-diplomacys-response-to-the-coronavirus>
- Fong, B. (2021). "Didn't you get the memo?": Changing Discourses of Diplomacy in the Age of Information. *The International Affairs Review*. <https://www.iar-gwu.org/blog/2010/02/21/didnt-you-get-the-memo-changing-discourses-of-diplomacy-in-the-age-of-information>
- Hantrais, L., Allin, P., Kritikos, M., Sogomonjan, M., Anand, P., Livingstone, S., Williams, M. & Innes, M. (2021). Covid-19 and the digital revolution. *Contemporary Social Science*, 16(2), pp. 256-270.
- Heine, J. (2020). Still Head Waiters Who Are Occasionally Allowed to Sit? Heads of Mission after COVID-19. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 648-658.
- Higgott, R., Underhill, G. & Bieler, A. (2000). *Non-state Actors and Authority in the Global System*. Rutledge.
- Hocking, B. (2011). Non-State Actors and the Transformation of Diplomacy. En B. Reinalda (Ed), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Ashgate, pp. 225-236.
- Jacobs, G., Kiniger-Passigli, D. & Likhotal, A. (2020). Redefining Multilateralism. *Cadmus*, 4(3), pp. 127-133.
- Kim, H. & Melissen, J. (2022). Engaging Home in International Diplomacy: Introduction. *The Hague Journal of Diplomacy*, 17(4), pp. 611-613.
- Labott, E. (2020). *Redefining Diplomacy in the Wake of the COVID-19 Pandemic*. The Meridian Center for Diplomatic Engagement.
- La Porte, T. (2016). Influencia de los actores internacionales no-estatales en las estrategias diplomáticas: consideraciones desde la comunicación pública. *Comillas Journal of International Relations*, 6, pp. 28-39.
- Liechtenstein, S. (2020). How COVID-19 Has Transformed Multilateral Diplomacy. *World Politics Review*. <https://www.worldpoliticsreview.com/how-covid-19-has-transformed-multilateral-diplomacy/>.

Maurer, H. & Wright, N. (2020). A New Paradigm for EU Diplomacy? EU Council Negotiations in a Time of Physical Restrictions. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 556-568.

Merle, M. (1991). *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Alianza.

Pedi, R. & Wivel, A. (2020). Small State Diplomacy after the Corona Crisis. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 611-623.

Pereira, J. (2001). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Ariel.

Salinas, D., Canchola, U. & López-Portillo, J. (2020). Co-evolution of Diplomacy after the Corona Crisis: An Agenda for Practitioners. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 569-669.

Schwab, K. (2015). The Fourth Industrial Revolution: What it Means, How to Respond. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/world/fourth-industrial-revolution>.

Schwab, M. & Malleret, T. (2020). *Covid-19: The Great Reset*. World Economic Forum.

Sharfuddin, S. (2020). The World after Covid-19. *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 109(3), pp. 247-257.

Solana, J. (2020). The Case for 'Human Diplomacy'. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 670-680.

The Economist (2021). Diplomacy has changed more than most professions during the pandemic. Recuperado de <https://www.economist.com/international/2021/04/29/diplomacy-has-changed-more-than-most-professions-during-the-pandemic>.

Thorhallsson, B. & Eggertsdóttir, A. (2020). Small States in the UN Security Council: Austria's Quest to Maintain Status. *The Hague Journal of Diplomacy*, 16(1), pp. 53-81.

Zimmerling, R. (2005). *Power and Influence*. Springer.

EL ROL DE LOS  
ACTORES NO ESTATALES  
EN LA AGENDA  
INTERNACIONAL Y  
LOS DESAFÍOS PARA LA  
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-  
STATE ACTORS IN THE  
INTERNATIONAL  
AGENDA AND THE  
CHALLENGES FOR  
DIPLOMACY

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023