

CPD PERSPECTIVES ON PUBLIC DIPLOMACY

Paper 1, 2011

The Power of the European Union in Global Governance: A Proposal for a New Public Diplomacy

El Poder de la Unión Europea en el Gobierno Global: Propuesta para una Nueva Diplomacia Pública

by Teresa La Porte

La Diplomatie Publique

الدبلوماسية العامة

Общественная дипломатия

Public Diplomacy

PUBLICZNA DYPLOMACJA

הסברה

Publieksdiplomatie

Diplomacia Pública

公共外交

Δημόσια Διπλωματία

Публична дипломация

**The Power of the European Union in Global Governance:
A Proposal for a New Public Diplomacy**

Teresa La Porte

**February 2011
Figueroa Press
Los Angeles**

**The Power of the European Union in Global Governance:
A Proposal for a New Public Diplomacy**

Teresa La Porte
Published by
FIGUEROA PRESS
840 Childs Way, 3rd Floor
Los Angeles, CA 90089
Phone: (213) 743-4800
Fax: (213) 743-4804
www.figueroapress.com

Figueroa Press is a division of the USC Bookstore
Copyright © 2010 all rights reserved

Notice of Rights

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without prior written permission from the author, care of Figueroa Press.

Notice of Liability

The information in this book is distributed on an “As is” basis, without warranty. While every precaution has been taken in the preparation of this book, neither the author nor Figueroa nor the USC Bookstore shall have any liability to any person or entity with respect to any loss or damage caused or alleged to be caused directly or indirectly by any text contained in this book.

Figueroa Press and the USC Bookstore are trademarks of the University of Southern California

ISBN 13: 978-1-932800-78-4

ISBN 10: 1-932800-78-6

*For general inquiries or to request additional copies of this paper
please contact:*

USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School
University of Southern California
3502 Watt Way, G4
Los Angeles, CA 90089-0281
Tel: (213) 821-2078; Fax: (213) 821-0774
cpd@usc.edu
www.uscpublicdiplomacy.org

CPD Perspectives on Public Diplomacy

CPD Perspectives is a periodic publication by the USC Center on Public Diplomacy, and highlights scholarship intended to stimulate critical thinking about the study and practice of public diplomacy.

Designed for both the practitioner and the scholar, this series will illustrate the breadth of public diplomacy—its role as an essential component of foreign policy and the intellectual challenges it presents to those seeking to understand this increasingly significant factor in international relations.

CPD Perspectives on Public Diplomacy is available electronically in PDF form on the Center's web site (www.uscpublicdiplomacy.org) and in hard copy by request.

About the USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School

The USC Center on Public Diplomacy seeks to advance and enrich the study and practice of public diplomacy through its research and publication programs, professional training and public events.

The USC Center on Public Diplomacy (CPD) was established in 2003 as a partnership between the Annenberg School for Communication and the School of International Relations at the University of Southern California. It is a joint research, analysis and professional training organization dedicated to furthering the study and practice of global public diplomacy.

Since its inception, the Center has become a productive and recognized leader in the public diplomacy research and scholarship community. CPD has benefited from unique international support within academic, corporate, governmental, and public policy circles. It has become the definitive go-to destination for practitioners and international leaders in public diplomacy, while pursuing an innovative research agenda.

For more information about the Center, visit
www.uscpublicdiplomacy.org

Table of Contents

The Power of the European Union in Global Governance: A Proposal for a New Public Diplomacy	7
El Poder de la Union Europea en el Gobierno Global: Propuesta para una Nueva Diplomacia Pública	51

The Power of the European Union in Global Governance: A Proposal for a New Public Diplomacy

It does not seem to be a good time to talk about the European Union. The failure of the Copenhagen Climate Conference, the Greek financial crisis, and the marginalization in the United States negotiations with other emerging powers are all evidence of the Union's loss of influence on the international scene. However, in accordance with the classic distinction between hard power and soft power, Europe has lost only its hard power capabilities (economic and military). Europe still maintains all of the conditions necessary to practice an effective power of persuasion (soft power), an ability to combine this power with still important economic and military resources (smart power), and the capacity to establish international norms of behavior (normative power). The principles which sustain the European Union maintain its power of attraction and represent a real alternative to more unilateral or aggressive political visions.

The above hypothesis, leads to the assumption that the weakness of the EU is not from the absence of hard power, but the absence of a unified voice and the inability to effectively represent the EU as a singular entity. However, it does not matter that the world observes a certain disparity in opinions; diversity is an asset, not an inconvenience. Moreover, Europe will never constitute perfect unity: it is neither its intention, nor does it correspond to the EU's political nature. On the contrary, its method of managing pluralism can be one of the EU's best contributions to global governance. It is necessary, however, to know how to present this diversity in an articulate and coherent way, and not neglect to emphasize the evident unity that the member states demonstrate in multiple aspects.

For the above reasons, the European Union requires the skill to articulate an external message that is both comprehensible and attractive. Fortunately, it appears that some of the directives contained

in the Lisbon Treaty are oriented in that very direction. The European Union has just created its first *European External Action Service*, which adopts the specific task of the external representation of the EU.¹ That is to say, it unifies under one sole entity the activities previously undertaken in parallel form by the European Council and the EU Commission. In collaboration with the diplomatic services of the member states, this Service ensures the consistency and best coordination of the external activities of the European Union.

Regardless, many experts continue to declare that the European Union cannot conduct public diplomacy. *They also claim that since Europe is not a state, it lacks a foreign or security policy; only participates in certain realms of international affairs.*² Moreover, despite the coincidence of certain shared economic or social interests, member states are not in agreement on questions as significant as the accession of Turkey to the EU, participation in the war in Afghanistan, or the adoption of the Euro as the single currency. The European Union does not appear to be more than an association of 27 nations, with different histories, national interests, and external reputations. In these circumstances, it does not seem possible to articulate an outward message that is singular and coherent.

Moreover, the Union's image and communications are blurred. The institutional structure is very complex, the decision-making processes and competences of different organizations are difficult to understand, the EU is subject to constant changes, and its official image is perceived as ambiguous. Nevertheless, the traits of emerging global governance and the tendencies of the new public diplomacy enable the EU's international activities to be viewed through a different perspective. In a context in which the power resides in the ability to attract (power of attraction) and to fix standards of behavior (normative power), the Union presents itself both as a political actor with international prestige and the capacity to influence, and also as an atypical actor that creates dynamics that are different from

traditional ones. Hocking and Bátorá affirm that “the European Union—as a large scale experiment in governance beyond the state—can be seen as a fascinating laboratory to study the evolution and adaptation of diplomacy.”³

The objective of this paper is to explain the capacity that the European Union has to develop an effective public diplomacy strategy in the new global context. The first section of this paper will discuss and analyze the distinctive characteristics of the international scene and the evolution that diplomacy is experiencing as it adapts to current trends. To continue, the persuasive potential of the European Union, its normative power, and the organization's specific contribution in three community scenarios—cooperation in development, the prevention of conflicts, and the defense of human rights—are described. Finally, various lines of action are suggested to overcome the weaknesses of the organization, improve the effectiveness of its public diplomacy, and contribute to the emerging system of global governance.

I. New International Context: Conditions of Global Governance

Globalization has implications that are as diverse as they are crucial. In the sphere of international politics it has highlighted the inability of the state to confront threats and problems that affect the entire planet, such as transnational terrorism, climate change, and financial crises. In addition, globalization has blurred traditional borders between states; between the local, national, and international; and between cultures, races, and citizenships. It has even diluted the border between the real world and the virtual world.

Globalization has also introduced new actors into the political sphere. NGOs and other forms of civil society; multinational corporations and companies; associations of experts; and organizations of a supranational nature have had an important impact

on the establishment of priorities on the global political agenda. These new actors provide knowledge and experience that contribute to the identification and solution of problems while representing and channeling the opinion of a civil society whose power of influence has greatly increased.

In the absence of a central global authority, political actors are attempting to manage the recent challenges by testing different models of behavior.⁴ The Commission for Global Governance describes that action as “a comprehensive, dynamic and complex interactive process of decision-making that is in constant evolution and responding to changing circumstances.”⁵

The novelty of the process and the lack of systematization explain why there are still many unanswered questions surrounding global governance. Exactly what defines a global issue and what are the implications for governance surrounding this issue? Is it necessary to create new institutions to manage global issues or is it enough to simply adjust and adapt those that already exist? Can we maintain conditions of democracy such as legitimacy and representativeness? If the state loses power in such circumstances, does it make sense to maintain diplomatic activity? And if the answer is yes, how should the current situation be adapted?

The suggestions for cutting through this uncertainty are quite varied. Kuper takes for granted that it is necessary to reform the institutions and suggests, among others, the following guidelines: securing rights by defining obligations; bringing non-state actors into governance; redistributing responsibilities; enabling neo-electoral democracy; instituting a plurality of powers; extending accountability agencies; enshrining a charter of obligations; and restructuring corporate and citizen sectors.⁶ Whitman states that global governance needs to connect spheres that were previously separate — such as the global and the local, the individual and the

national, and the national and the international — and base its power in the acceptance of global norms rather than in their enforcement.⁷ Held holds the belief that the new institutions will need to define their jurisdictions well so as to avoid overlap and conflicts of interest, establish forms of collective governance, and divide responsibilities fairly among diverse political actors.⁸

The different descriptions of the dynamic of global governance presuppose, in a more or less implicit manner, a situation in which persuasion or attraction (soft power) and the capacity to establish norms of behavior (normative power) prevail over the exercise of hard power. As Johnson states, in the new setting of global governance, negotiation is the key process, and communication or contact networks are crucial. From this perspective, diplomacy not only does not lose meaning, but is strengthened as a political activity, since negotiation and communication are essential activities in diplomacy in general and in public diplomacy in particular. If the new reality of global governance multiplies the variety and number of actors, the occasions for negotiation and communication also multiply.⁹

Even more so, and following Seib's argument, public diplomacy will become increasingly important because it is the essence of the power of persuasion and the mechanism through which this form of influence is exercised. Soft power does not have an immediate effect and requires strategic and tactical planning that converts public diplomacy into something more than just a subsidiary action.¹⁰

Moreover, the global public sphere is more open and participatory than before, and within it the citizen plays a significant role: the citizen has become both an independent observer and an active participant in international politics. He lacks the capacity for action of other political actors but has the strength to press, block, and modify the priorities of the political agenda. This component also highlights the

interest of public diplomacy: in accordance with the more traditional definition, its mission is, precisely, to obtain the support of foreign citizens.

The European Union seems to fit the requirements of an organization suited for global governance. It is a supranational organization which combines the independence of an autonomous institution with the dependence of an intergovernmental one. In this context, the national state has given up part of its power to supranational organizations or, in a growing number of cases, it shares it with NGOs, businesses, and local governments. Moreover, the European Union manages different levels of government (international, national, and local) and, at the same time, addresses citizens directly without needing to communicate with governments beforehand. Also, the EU is accountable to the European Parliament in the management of the Union's foreign affairs to a larger extent than governments are to their national parliaments. Finally, the Union has not only systematized the practices of "good government" but also, by exercising its normative power, has proposed it as a political objective for those nations that seek to join the organization, receive economic assistance for development, or support in peacemaking efforts.¹¹

Although it is true that the EU must still face difficulties of such importance as growing skepticism of voters or the lack of unity among member states, there is sufficient evidence to prove its leadership skills, precisely, on the persuasive and normative power which the current international context appears to require.

II. The Public Diplomacy of Global Governance

As stated previously, global governance constitutes an opportunity to advance the field of public diplomacy. However, it is also evident that in order to take advantage of the opportunity to influence public diplomacy, global governance must adapt, with flexibility, to new circumstances.

Before describing what such an adaptation consists of, it is necessary to point out certain ideas surrounding the concept of public diplomacy in order to determine the framework on which this article is based.¹² In synthetic form, public diplomacy is the art of cultivating public opinion in order to achieve foreign policy goals. Developing this idea further, it can be said that public diplomacy is an act of communication that enhances the ability of an organization with international or global political interests to inform external audiences about the values and principles which inspire and influence its goals and objectives.¹³

Even though it responds to a political interest, public diplomacy should be free from manipulation. It should build bridges, demonstrate, and explain a reality in an attractive way, without makeup or disguise. Moreover, public diplomacy usually develops in an atmosphere of open communication where dialogue and other sources of information can discuss what the diplomatic source affirms.¹⁴

The conditions described above differentiate public diplomacy from other similar activities, such as propaganda or public relations. Propaganda is the forced one-way transmission of a message that attempts to justify a political objective. It is not always consistent with reality and occurs in a climate which lacks freedom of expression. Public diplomacy also differs from public relations. Although public diplomacy can learn from the theoretical foundation and practices of this discipline,¹⁵ the strategies of public relations respond to a commercial or corporate interest, and often develop unilaterally.

One final condition affects the actors who can develop this type of activity. Traditionally, public diplomacy has been understood as an activity initiated and coordinated by governments, and dependent on their foreign and diplomatic policy. However, as we have seen with emerging global governance, the state competes with non-state actors for international influence. Those actors have their own policies and also exercise the power of persuasion to defend their principles and achieve their objectives externally. Can it be considered then that they are developing their own “public diplomacy”? The responses vary depending on how one understands the new global order:¹⁶ those who maintain that the state retains the most important role in such an environment conceive of public diplomacy as an activity within its exclusive competence; or those of us who underline the growing influence of non-state actors are happy to call this activity “public diplomacy.”

Once the conceptual framework has been described, we will answer the question posed by this section: How is global governance affecting public diplomacy?¹⁷

First, emphasizing the relevance of the political message’s content, Haas argues that in uncertain times during periods of change, “ideas become increasingly important as maps or frames for decision-makers in an unfamiliar setting.”¹⁸ Zito further builds on this statement: “the ideas guide political actors when facing new, complex and uncertain environments and assist in selecting a suitable option.”¹⁹ Nye understands that the influence of ideas is an essential part of the power of attraction: “countries that are likely to be more attractive in postmodern international relations are those that help to frame issues, whose culture and ideas are closer to prevailing international norms, and whose credibility abroad is reinforced by their values and policies.”²⁰ Reilly adds that this contribution will be more meaningful and credible to the extent that it responds to the idiosyncrasies of its own culture.²¹

Second, global governance affects public diplomacy by increasing the number and type of interlocutors. In the present context, public diplomacy must involve the diverse set of actors that participate in the international political sphere.²² Among these new actors it is also necessary to take into account other organs of government that deal with matters having an external impact (education, trade, industry, the environment, etc.). Only with the participation of all of the actors involved can a complete view of the complexity of an issue be possible.

This need to incorporate different participants leads to the third change in public diplomacy: the development of new strategies. This aspect is most explored by authors and experts, and the most frequently mentioned ideas can be summarized in the following way:

- Public diplomacy must know how to engage its audience. It is a process that begins with the common perception of a problem and generates a coalition of actors who are stakeholders in its solution and who share a platform and operating system.²³ Therefore, public diplomacy is not limited to the development of a temporary relationship but intends to establish networks and contacts that survive over time (engagement);
- To do this, it is necessary to replace a unilateral information strategy (top-down information flow) by communication that facilitates listening and dialogue (two-way information flow or network communication).²⁴ This type of dialogue means being open to modifying objectives and strategies in agreement with other opinions. As stated by Cull, “Listening is the attempt of an actor to negotiate the international environment, collecting and collating data about a public and its overseas views, and making use of such data in order to redirect its public policies or a broader approach to public diplomacy;”²⁵

- Public diplomacy must be implemented in a consistent manner, maintaining a consistent line of action as much in the short term (crisis, events, immediate political objectives) as in the middle (cultural actions) and the long term (change of attitudes);
- New technologies greatly facilitate dialogue and participation with distant publics (through the creation of forums, debates and discussions, virtual worlds, video conferencing, etc.), but these technologies must be carefully chosen and used in ways that properly exploit their capabilities.

Fourth, as mentioned previously, global governance blurs the traditional border between the national or domestic and the external or foreign. This change has a double implication for public diplomacy: on one hand, it eliminates the distinction between domestic and international matters; on the other hand, it alters the criteria for determining the target audience of messages. Global matters have local implications and vice versa. Public diplomacy should be capable of perceiving both the global dimension of domestic incidents (in relation to minorities, for example) and the local interest in global issues (climate change, epidemics, or security). Moreover, it no longer makes sense to select an audience using solely geographic criteria. The separation between the domestic public and international public is irrelevant in the context of the current communication technologies and constant migration (diasporas, the practice of “global” professions, etc.). A more appropriate criterion for differentiating publics is, as marketing techniques suggest, dividing them by interests or needs (niche diplomacy).

Finally, and as a consequence of the preceding point, public diplomacy must also be aware of the changing cultural environment: of the new interests of citizens (such as social values, human rights, or moral issues) and of the new fears (loss of cultural diversity).

Ultimately, and in accordance with Snow, a personal and social dimension is being added to the variables of influence and persuasion. Recent trends appear to point toward the construction of understandings, compromises, and continuity between global publics and their relations with governments and corporations. The dialogue and the interactions among them are the conditions for the creation of a climate of trust.²⁶

Theoretically, the reforms of public diplomacy seem consistent with and in response to the changes introduced by global governance. However, their implementation is complex for two reasons. First, because the professional skills that are required are different from traditional practices and diplomats may not be ready to develop them. Second, because there are no references or models for the specific actions required by the new public diplomacy. In this sense, the dynamics of negotiation and communication that develop in the environment of the European Union, with its diverse political and social actors, over problems that derive directly from the new stage of globalization, can serve as guiding models in the new scenario. While there is no manual of instructions for the EU, the Union has had specific experiences that can be very instructive for others.

III. The European Union's Power of Persuasion

Understanding soft power as “power of attraction,”²⁷ the EU has the following assets: the model of integration on which the Union is based; the values and principles which define its actions; and the experience acquired in the government and management of its policies. Upon these resources rests the future development of an effective European public diplomacy. And housed within them is the contribution which the EU can make towards the consolidation of the new practices of this activity.

A. The Political Model of the European Union

The European Union's system of integration offers an important lesson: the promotion of cooperation between traditional enemies and the resolution of conflicts by attacking their structural causes, secures a strong political and economic stability. The original plan of the Union consisted in making France and Germany jointly control the production of carbon and steel, raw materials needed at the time for war. Since then, that state of peace and prosperity has been permanent and, with time, has also extended to the nations of Eastern and Central Europe, consolidating their nascent democracies.

The European model of integration has also generated further significant economic growth. It has created an extensive area without borders (27 nations with a population second only to India and China), within which a unified market has developed, with the strongest currency after the dollar. Despite crises, the European Union continues to be one of the world's leading economic powers. In figures prior to the current economic crisis, the Union's Gross Domestic Product (GDP) at market prices in 2008 was more than 12 trillion Euros, exceeding the GDP of the United States by 2 trillion Euros.²⁸ Even during the crisis, it seems that the EU was capable of maintaining better employment figures than the U.S.²⁹

Moreover, European society enjoys a higher standard of living, it has the basic services of health, education, and housing covered and occupies the world's top positions in scientific and technological research. In a desire to extend that prosperity, the European Union is the largest donor of development aid (it contributes an average of 7 billion Euros per year, which amounted to 52.4% of the global contribution in 2005: the United States contributed 25.6%, Japan 12.9%, and others the remaining 9.1%).³⁰

But the strength of the EU's impact does not depend solely on its political or economic power. It is important to also consider the image through which the EU is perceived in the international environment.³¹ According to the results of global public opinion studies, the European Union is rated as a preferable alternative to the more aggressive policies of other international actors. Moreover, the European Union appears to meet the conditions required by citizens of new global powers:³² it has the capacity to extend its influence by creating zones of political stability and economic growth (as demonstrated in the Caucasus or in the Balkans); it can balance the ambitious power of other superpowers (for example, the United States or China in Africa); it is concerned with global, rather than individual, interests (demonstrated in the recent Copenhagen Summit on climate change); and it is a powerful defender of human rights. It has been acknowledged that the European Union has had a significant impact on fields such as multilateral negotiations, economic negotiations, environmental issues and development.³³ The EU is also recognized as an effective mediator (gas war between Russia and Ukraine, South Ossetia, 2008). A sampling of the following EU undertakings will emphasize the EU's global role: financed the Pan-African effort to combat arms trade (March 2010); developed an action of cooperation and dialogue in the troubled Middle East and North African regions through the agreement of the Mediterranean Union signed in July of 2008; and it encouraged the creation of regional groups that in their own time can follow the European model in Asia and Latin America. Citing the National Branding Index, Fiske de Gouveia synthesized the perception of the European Union in expressions such as "champions of multilateralism," "community of democracy," and "supplier of norms and values."³⁴

It is necessary, however, to recognize that the European Union is also an unfinished project, one which progresses as it faces challenges from both the international environment and from its own internal development. These conditions determine its interest, its greatness,

and at the same time, its weakness. The need to maintain extensive internal negotiations, some inconsistencies between policies, clashes between members, and a confused external representation all hurt its image as an actor with global influence.

B. Values and Principles of the EU: Foundation of the Power of Attraction

In order to correctly gauge the global power of the European Union it is necessary to consider its persuasive dimension or ability to influence. To this end, the analysis must go beyond policy and focus on the values that explain and motivate the Union's vision, aspirations, ways of understanding the world, principles, norms, and beliefs.³⁵

However, most of these values and principles are also shared by other international powers. What is it, then, that really defines the identity of the European Union? Manners identifies certain features characteristic of the particular interpretation that the European Union makes of those common values.³⁶

The European Union's main value is the promotion of peace, but understood as *sustainable peace*; that is to say, it highlights an interest in making peace last. This desire is explained by the long history of military confrontations that have plagued the continent on various occasions. The search for a stable peace shapes the specific method of resolving the EU's own conflicts and those of others: the EU addresses the structural causes in order to prevent future recurrence, generates cooperative ties in civil society, and dispels the symptoms of violence through peaceful negotiation and the fostering of economic and social development.

Another constitutive element of the EU is the defense of democracy as a political system. However, in this case, it has its own interpretation. The European Union emphasizes the consensual

aspect of democracy, highlighting the benefit of proportional electoral representation. In practice, this approach translates into the possibility of coalition governments in which power is shared by different parties or political forces. This arrangement is also evident in the balance of power game that develops between different institutions that govern the EU.

In the European Union, democratic freedom is balanced by social responsibility; that is to say, individual liberty should not compromise other social values. This *social liberty* manifests itself primarily in the economic system. The European economy is based on the capitalist system and the free market but tempered by a *social solidarity* which seeks the redistribution of wealth, the coverage of basic needs (housing, health, education) and employment protection through high interventionism on the part of the state. It could be argued that, while American capitalism emphasizes the origin of the economic process and aspires for equal opportunities for all citizens; European capitalism is situated at the end of the process and tries to ensure equal results, reducing economic disparities between member states and regions.

This social solidarity is projected particularly in the policy of development cooperation in the European Union. This policy's objective is *sustainable development*, which means not only respect for the environment, but also overall economic, political, and social progress. This particular way of understanding individual freedom is also reflected in the concept of human rights. For the European Union, human rights must be associative (associative human rights), i.e., individual rights must be defended with equal force as collective rights, which are closely related.

With relation to international law, the Union promotes the principle of *supranational law*. According to Manners, it does so in three ways: at the community level, by promoting the superiority

of communitarian law in areas ceded to member states; at the international level, by encouraging the submission of the EU and member states to “supra” European legislation; and in the area of international citizenship (cosmopolitan law), the Union and its members follow the principles established by humanitarian law.³⁷ The superiority of the law leads to inclusive equality, which takes a broad view in the fight against discrimination, including any factor that may involve different social treatment. This principle, however, reveals certain inconsistencies between values and actual life in the Union.

Finally, the European Union has its own interpretation of the concept of *good government*. This concept aggregates all the values expressed previously, and entails equality, transparency, representation, participation, social collaboration, and responsibility. Its application is structured through two basic principles: the participation of civil society, especially within the community, and multilateralism in international relations, promoting consensus decisions within the United Nations.

But Europe was born with a global calling³⁸ and these principles are not reserved for domestic regulation. The EU promotes them internationally, offering this vision as an alternative to others proposed for resolving global conflicts or threats. This is evidence in the decisions made in Kyoto (1997), Bonn (2001), Johannesburg (2002) and Copenhagen in relation to climate change (2009), in Doha within the World Trade Organization (2001), and in the creation of the International Criminal Court, legislation on anti-personnel land mines, and commitments to cooperate with the Third World.³⁹

The principles and values mentioned above underpin the genuine contribution that the Union makes to international politics: the promotion of practices of good government, support for political and social reform, the struggle against corruption and the abuse of

power, the strengthening of state law in defense of human rights, and the strengthening of the international order (Security Strategy of 2003) – all promoted through multilateral action and constructive engagement with developing countries. A distinctive characteristic of the European Union’s international power is the use of persuasion and the promotion of synergies between different states, in place of coercion or unilateralism.

C. Experience in Civil Society Relations

The European Union is ready to share experiences with other global actors in areas such as permanent collaboration with non-state entities, the management of diversity in unity, and the creation of regional networks of cooperation. Even though those experiences have not been as successful as expected, the valuable knowledge that the EU obtained from them can be communicated to others.

The European Commission (EC) works regularly with committees of experts, NGOs, business sectors, social groups and religious groups and organizations, much within and outside Europe. The initiative Trade-Civil Society, for example, is in contact with representatives of civil society groups and the business world, with which it regularly discusses the issues of consumer rights, environmental protection, and labor problems. Another interesting activity is its participation in the Kimberly Process project, which has the objective of designing a system to control irregularities in the mining and sale of precious stones. The EU works in collaboration with the NGO Global Witness, the diamond dealer De Beers and various expert journalists. These examples demonstrate the commitment of the EC to listen to, connect and work with civil society.

The ability to manage the interests of the EU’s 27 member states in reaching a consensus is another skill that can inspire negotiations in the new global environment. In fact, the European Union has

been considered a possible model for regional cooperation in Latin America (first, Mercosur; now, Unasur) and Asia (as desired by Japanese Prime Minister Yukio Hatoyama).

A third skill the EU offers to best practices for global governance is the procedures it uses for creating social networks. These practices have been applied with some success by the Union in its Euro-Mediterranean policy, in which journalists, businessmen, and young people from neighboring countries have collaborated in environmental protection, protection of historical heritage, and cultural exchanges through EU established networks

Since its inception, the EU has made an effort to involve citizens in politics. This is an effort closely related to the EU's need to reduce its so-called *democratic deficit*, which questions the legitimacy of the Union's decisions. In this respect, and since the 1970s, the EU has regulated and institutionalized certain direct channels of communication with citizens, with the aim both of increasing the organization's transparency and listening to individuals who want to voice their opinions.⁴⁰ Even though the effectiveness of these practices still needs to be improved,⁴¹ the EU's Web site homepage, for example, shows a perceptible desire to facilitate access to documents and to seek opinions on a wide range of issues (Europe direct).

In the specific field of public diplomacy, the Commission has developed several projects which reflect the new practices recommended for this field. It has established a program for academic exchanges (Erasmus-Mundus) with non-EU countries, its own TV channel (Euronews), and press and information offices for some of the operations developed in the Balkans, Darfur, and Sudan. The Commission has also extended and enhanced its external information on its Web site.

IV. Normative Power of the European Union

Normative power is the ability to determine what behavior is considered “normal” or reasonable in the global community.⁴² Therefore, it could be argued that normative power is the confirmation of the success of persuasive power, which has managed to make its ideas accepted as possible references or norms of action by other international actors.

The implementation of the normative power of the EU has obtained few feasible results.⁴³ However, if normative power is considered as merely the capacity to introduce a new model of behavior which extends the range of possible choices for international actors, the effectiveness of the EU is significant. Such has been the normative impact of the United Nations in the configuration of the post-war society, although the gains have not been fully satisfactory.

According to Manner, normative power depends on the ability to prove the legitimacy of the principles that underlie it, to be persuasive in developing actions to promote the principles and to encourage the involvement and commitment of international actors who are affected.⁴⁴

The first condition of normative power is, therefore, legitimacy. Legitimacy in the international environment is obtained by conformity with principles established by consensus that sustain and regulate interstate relations (manifestation of a previous normative power). The principles and values that the Union upholds (sustainable development, sustainable peace, liberty, democracy, rule of law, etc.) are derived from documents that are relevant in international law: the UN Charter, the Helsinki Final Act, the Universal Declaration of Human Rights, and the treaties of the Council of Europe and the European Human Rights Convention. They are, therefore, principles and values that are considered legitimate by the international community as a whole.

A second condition is to guarantee that following these principles favors participation. For this, Manners considers it essential that norms promote constructive engagement and dialogue between all involved parties. In development policies, for example, the Union encourages dialogue as much with local actors as with specialized NGOs, in order to determine priorities and aid scenarios. It also commits the recipients of aid to the defense of human rights and the establishment of basic liberties, as demonstrated by its Neighbourhood Policy and the Cotonou Agreement. In the policy of conflict prevention it is common practice to create networks of contacts and forums of exchange between involved parties.

The third condition of normative power is to institutionalize the cooperation or participation among the actors involved. This condition guarantees an open process of debate and constructive dialogue which ensures the lasting commitment of the participants to the principles and proposed actions. This debate should involve all levels of political action: the domestic, transnational, and international.

Although it seems that the Union meets the necessary requirements to effectively exercise a certain normative power, Manners suggests some necessary improvements. He suggests that the impact of European normative power will depend on the clarity with which it explains its principles, the consistency of its behavior (avoiding the impression of a “double standard”) and the maintenance of a multilateral framework in which all stakeholders can participate.

In any case, the best way to check the potential and validity of the persuasive and normative power of the European Union is through its specific policies. Below we consider the Union’s ability to exercise both powers in questions related to development, in the prevention of conflicts, and in the defense of human rights. The three policies are part of the pillars of foreign policy that fall under the

responsibility of the Commission and that, therefore, are properly communitarian; in other words, those areas that member states have ceded to the management of the Union.

V. European Cooperation on Development: Solidarity, but with Some Requirements

The European policy of cooperation was updated in the commitments of the Lisbon Treaty: first, and consistent with the Millennium Development Goals proposed by the United Nations, the EU considers the reduction and eventual eradication of poverty a priority; second, it emphasizes collaboration with countries receiving aid and with other international organizations that work in the same field; third, development cooperation is always established within the principles and objectives that define the Union's external action.⁴⁵ This final condition implies a real commitment by those governments that receive aid to guarantee human rights and liberties, establish democratic political systems, and defend pluralism and equality in a state of law.⁴⁶

As in other international institutions, in the Union the concept of development has evolved over the past decade. Thus, a merely economic and unilateral concept of development has given way to a concept that includes human and environmental aspects and the participation of beneficiaries.

The EU's mandate for cooperation with countries in Africa, the Caribbean, and the Pacific dates back to 1963, when the first Accord of Yaoundé was signed. This action was based on the commitments and relationships that member states had developed with their former colonies. When the United Kingdom joined the European Union in 1973, the Lomé Accords extended aid to countries of the Commonwealth. Both the Accords of Yaoundé (1963-1975), directed specifically at Sub-Saharan Africa, and the Lomé Accords

(1975-2000) are characterized by a protectionist attitude, which created dependencies and justified excessive control of growth on the part of European states. The altered international context and the socio-economic changes experienced in developing countries generated the debate that led to the Cotonou Agreements (2000, revised in 2005), which established a new approach to sustainable human development.

Although the transformation experienced is common to other international actors, what was new in the European Union in contrast with other organizations was the radical change from its previous action, and its commitment to reflect that in future projects.

The Lisbon Treaty committed the EU to provide generous economic aid. But the EU was already the largest international donor, with a total contribution in 2008 of more than 49 billion Euros, 0.40% of the GDP when considering the support of the organization and the member states together. This amount is higher than that provided by the United States or Japan and is expected to increase to 0.7% by 2015.

A second aspect of the “European Solidarity” is the willingness to meet the needs of aid recipients. Even though development results in obvious benefits for trade and security, the Union takes into account and facilitates the participation of developing societies in identifying priorities and the specific design of policies and projects, either through their governments or through representatives of civil society. As established by Cotonou, the countries which receive aid, work with the EU to develop the Country Strategy Papers which specify the commitment between the EU and the recipient country on their needs and development priorities.

A third and final aspect of the European Solidarity is collaboration with other organizations and agents of development cooperation. The official EU documents reflect the intention to work in harmony

with the policies of other international organizations, supporting objectives that have been set globally. This attitude of collaboration and subordination to the directives issued by the United Nations or by other organizations such as the International Monetary Fund, World Bank, and other specialized agencies is another manifestation of the multilateralism that characterizes the Union's external activities.

Even though it has been mentioned previously, it is useful to note in this context the EU's collaboration with Non-Governmental Development Organizations (NGDOs). The European Commission regularly works with these agencies, requesting information for analysis of different situations, receiving consultation on their proposals, and channeling aid through NGDO-developed projects. The NGDOs are a resource that offers experience and non-political opinions, and are more sensitive to social and cultural interests than are member states. The NGDOs also facilitate efforts to promote solidarity in European society and are effective partners that enjoy great credibility in relations with governments of recipient countries. The EU's work through NGDOs, epistemic communities, and civil society networks has been very effective in developing the Cotonou Agreement in Africa, in the Barcelona Process or Euro-Mediterranean Partnership, and in the integration negotiations developed with eastern and central Europe.

VI. The Policy of Conflict Prevention

The absence of a unified military and defense policy does not imply that the European Union has distanced itself from international security. It simply has a different way of confronting it. As the former High Representative for Common Foreign and Security Policy, Javier Solana, stated, "... our business is peace-building, not making war. The EU is not a military alliance. The solution to any crisis, emergency or conflict must always be political, and our ESDP actions are always firmly anchored in political strategies formed by consensus."⁴⁷

What does the peculiarity of the European proposal consist of? It is a multifaceted and comprehensive approach to conflicts. Namely, it does not limit itself to military intervention, but also considers the period before and after a confrontation and adapts its actions to work in political, social, and economic realms. Its objective is to avoid war and foster peace, in collaboration with other international organizations.

The European Union considers the prevention of conflict a top priority. Conflict prevention is part of the external activities of the European Union that were ceded to the Commission by member states to promote unified and immediate decisions and actions. Although, as with any new legal framework, the EU needs time and experience to develop its capacity fully, its very existence demonstrates a different way to guarantee peace. Accordingly, the Union has developed warning indicators to reveal instability and facilitate mediation before the outbreak of violence. These indicators detect situations of all kinds, from severe economic and cultural imbalances between different social groups to the absence of basic democratic rights or situations of abusive governments.⁴⁸

In the post-war period, the EU has become involved in humanitarian aid to support the reconstruction of the institutional systems and development of good governance in developing countries. The European Union has the capacity to intervene in crisis management, but it also provides technological and financial assistance and collaborates in the political processes of dialogue and mediation.

Since the creation of the European Security and Defense Policy in 1999, the Union has intervened in 23 different international conflicts, six of military nature and 17 of civil nature: in the Balkans, through Operation Concordia in Macedonia; in Operation ALTHEA with NATO in Bosnia Herzegovina; and through EULEX in Kosovo. The

EU has also intervened in Africa, ensuring the peaceful conduct of elections in Congo, protecting refugees from the crisis in Darfur, and more recently, combating piracy in Somali waters with EUNAVOR.

Another distinct feature of the EU is that it always acts within the framework of international law, in collaboration with the United Nations or other regional organizations. In Indonesia, for example, it works with the Association of Southeast Asian Nations in Middle East mediations, taking positions that distinguish it from other members and that tend to be more accepted in the area.

All of these actions are balanced by numerous documents that bind the Union in preventing clashes in the short and long term, in financial assistance pre- and post-war, in the coordination of various community instruments in crisis situations, in the effectiveness of rapid response mechanisms, and in other actions that seek to ensure the effectiveness of these objectives.⁴⁹

The European Union fits well within the climate of dialogue and understanding that the new global governance appears to foster. Engagement and collaboration with civil society, participation with local and international institutions, and long-term action guarantee the intervention of a variety of actors involved in the conflicts and the construction of a lasting peace. For example, the list of indicators for conflict prevention were prepared at the request of the Committee for Conflict Prevention Network, a network of academic institutions, NGOs, and independent experts under the orders of the German Institute for International and Security Affairs.

Undoubtedly, the EU needs to improve the efficiency, coherence, and budgetary spending of its Security Policy. But it also needs to explain the novelty of its position and prevent its policies from being interpreted as a lack of capacity to engage in long-term military operations with the United States.

VII. Defense of Human Rights

The European Union is strongly committed to the defense of human rights. This commitment is enshrined in the Introduction of the Lisbon Treaty and in all the legislative instruments governing the external relations of the Union. In practical terms, the Union has practiced and continues to practice the so-called “policy of conditionality,” subordinating its economic support for integration into the Union until substantial improvements in the protection of human rights occurs, as demonstrated in the case of Turkey, for example.

This commitment of the European Union has been criticized on many occasions. The criticisms are a response to the so-called risk of “humanitarian imperialism:” situations when the Union demands rights that are considered Euro-centric or belonging only to Western culture.

More often, critics charge the EU with applying “double standards” when its efforts to protect human rights depend on economic or security interests that are at stake, or “empty rhetoric,” when discourse is not accompanied by effective action.

However, it is necessary to acknowledge, as Balfour said, that the European Union has demonstrated a real commitment “in words and money” as no other nation or international organization has.⁵⁰ More than other states or organization, the defense of human rights is present in all EU legal documents dealing with foreign policy, not simply as a declaration of principles, but actually regulating those actions and conditioning relations with third party countries, with specific clauses whose intent, present or future, is to protect human rights. On the other hand, the formalization of those principles within the EU’s structures and policies makes them less vulnerable to potential political changes. Logically, there is no change in the

type of principles that are defended. The novelty lies in the method of integrating them into the legislation and policy instruments that are the basis of exterior actions.

Undoubtedly, it is very difficult to evaluate the actual impact of these proposals, and there are many reasons to doubt their efficacy. Once again, the criterion to assess this policy is comparing it with results obtained by other nations or organizations. There is also some data showing certain achievements; for example, the pressure exerted on the countries of Central and Eastern Europe to accept membership in the Community has accelerated and obviously consolidated democratic processes.

In this environment, the work that the European Union has developed with NGOs and other civil society associations is especially significant. For example, in relations with China, where the need to avoid confrontation has impeded dialogue and cooperation with government agencies, the Union is spreading its perspective on human rights through contacts in other political networks.⁵¹ In collaboration with the Free Legal Assistance Group, University of Philippines, PhilRights Ltd., and Mamayang Tutol sa Bitay, the European Union offered advice to develop the campaign that eventually led to the abolition of the death penalty in the Philippines in 2006. In Uzbekistan in 2006, working with Mahallas, local governments, Uzbek NGOs, and the British Institution Field Studies Council, the Union developed a project to develop leaders and involve youth in decision-making politics.

VIII. Community Commitment to Improve Public Diplomacy

The European Union's performance in the various scenarios analyzed demonstrates that the EU has a distinct message and suggests norms of behavior different from other international proposals. Therefore, the persuasive and normative power of Europe

depends mainly on how effectively it communicates, presents and defends this message in the international community – all tasks that fall within public diplomacy. The European Union has expressed a desire to improve.

The most recent document that institutionalizes the communication of the EU's foreign policy is the Lisbon Treaty. As said at the outset, this new treaty represents a step forward in the process of integrating the European Foreign and Security Policy into a single figure, the EU High Representative for Foreign and Security Policy, combining skills that had been separately developed by the Commission and the Council up to that point.⁵² Furthermore, to assist the High Representative in external communication tasks, the Treaty created a European External Action Service whose mission is to support the President of the European Council, the Commission, and the member states in foreign affairs. Even though different decision-making processes continue to be applied to different areas of international politics, these two institutional innovations will help with the coordination of European public diplomacy and the improvement of its management.

At the moment, while the structure of the European External Action Service is being settled, specific responsibilities and the power that each European institution (Council, Commission and parliament) will have over the new organ are being defined. The role of this new Service is to prioritize objectives by improving the efficacy of European international policy, reconciling the different dynamics of each European institution to increase coherence, designing long-lasting strategies for greater consistency, uniting disparate efforts to strengthen the capacity for action, and increasing the visibility of the Union unifying the representation tasks under the High Representative.

This recent development was preceded by various actions in which the European Union acknowledged the challenges and deficiencies in relation to public diplomacy. Mentioning only some of the most recent documents, it is important to highlight the *White Paper on a European Communication Policy* of February 2006, *Towards a Communication Strategy for the EU's External Relations* (COM [2006], 329), and *Europe in the World* (COM [2006], 278).⁵³ From different perspectives, these three documents agree on the importance of getting information to citizens and of engaging people in community action, within a framework of dialogue and collaboration. The *Report of the External Communication Activities* of April of 2007 and the *Communications to the Commission about Internet and Audiovisual Media* of 2007 and 2008 insist on the same thesis.⁵⁴ Even though these documents also refer to European publics – which could be considered “domestic” in the case of the Union – the interest in addressing audiences of third countries and informing the interests and policies of the EU becomes apparent. In this sense, the document *Guidelines on Cooperation in External Communication* of March 2009 seems especially significant, offering recommendations for all involved actors to coordinate and harmonize the communication of the European Union in the international sphere, under the direction of the Directorate-Generals. The guidelines establish “best practices” to improve the corporate image and visual identity.⁵⁵

In response to those analyses and internal evaluations, the European Union added the criticism and assessment of experts. In May, 2009, the Club of Venice organized a conference in Paris about this issue in which, in addition to the most recent definitions in the field, such as Melissen’s *Social Diplomacy*, the following action items were developed: contributing to the solution of global conflicts with purely European values, promoting transparency by offering simple explanations for complicated internal affairs, and increasing sensitivity to adapt messages to the cultural diversity of audiences.⁵⁶

Speeches by European authorities have confirmed the political will to put those ideas into practice. On October 2, 2008, European Commission Vice-President Margot Wallström stated in a speech given to students at Georgetown University in Washington, D.C., that “Public diplomacy should reflect not only what we do or want to do; but also what we are and what we stand for. As we move towards a new and uncertain global order, this is probably more important than it has ever been. Those values we considered self-evident before, may not always be so in the future.”⁵⁷

Moreover, the European Union’s public diplomacy efforts, whether more or less successful, are backed by an extensive experience, a defined structure, and the division of tasks among the different departments, all headed by the Director General of Exterior Relations of the Commission.⁵⁸

In any case, despite good intentions, the most common errors and mistakes in the external activities of the European Union still survive. European public diplomacy must reduce the levels of ignorance that exist regarding the EU, whether this is due to complete ignorance, insufficient information, or simply confusion. European public diplomacy must also minimize the diversity of interests of EU institutions and member states. Finally, it must seek to project unity in its representation abroad and continuity in its policies despite inevitable changes.

IX. Needs and Proposals for Improvement

What has been stated thus far allows for different conclusions to be reached. The first is that the European Union maintains the authority and prestige to exert a decisive influence in the new global sphere. Despite the various conflicts that affect it (financial, identity, loss of international power), the European Union is a vital partner in this setting. It has a message that is strong and differentiated from

other proposals, that is perceived in a sufficiently positive way, that is well adapted to the conditions that the new global governance demands, and that in spite of a history of successes and failures, progress and standstills, has not experienced regression or processes of deterioration.

A second conclusion is that the EU can make an exciting contribution to global governance.⁵⁹ The European Union puts forward proposals for managing global or multilateral governance that are more consistent with the characteristics of this type of governance than other alternatives. These proposals derive from the political model of the Union, from the principles that regulate internal management and interaction with non-state actors. European integration shows that the political will to act together in pursuit of a common goal is sufficient to articulate a system of global governance, without more authority than the commitment of each state to respect and follow common guidelines. Different actors, operating at different levels of government, with different responsibilities, demonstrate that a state of interdependence is perfectly possible. The conditions for the viability of the European Union's proposals (or principles governing the Union's internal management) are also lessons derived from the Union: the importance of compliance with the law and respect for the institutions that legislate, the principle of subsidiarity in the division of responsibilities, and the constant pursuit of policy coherence. Finally, the mechanisms through which the EU establishes links of communication and partnerships with diverse representatives of civil society, within and outside of Europe, presuppose patterns and attitudes that are necessary in the new global society, such as readiness for dialogue, submission to an international framework, and involvement of non-state actors in the design and application of policies.

Thirdly, the global influence of the European Union resides in normative power and the power of attraction. As stated previously, both powers need each other. Normative power is the confirmation of the success of the power of attraction, as demonstrated by convincing other international actors of the convenience of following proposed patterns of behavior. However, at the same time the power of attraction is a condition of the effectiveness of normative power, which can only be maintained to the extent that it does not lose its authenticity, credibility, and attractiveness. Therefore, the European Union's ability to attract depends on the normative principles that define and distinguish it not being altered (a specific challenge for the European External Action Service).⁶⁰ Furthermore, the defense and promotion of the normative body that identifies the Union will reduce the uncertainty and confusion about which its international partners sometimes complain, making their reactions and decisions predictable, and rendering more visible the unity that integrates the member states, despite their different interests in specific aspects.

A fourth conclusion is the importance of conceiving public diplomacy as a support, an instrument of persuasive power and a guarantee of the continuity of normative power. Manners suggests that in the specific case of the European Union, the impact of its normative power will depend on the clarity with which those principles are explained, on the simplicity of the action that accompanies them, and on the consistency of the Union's behavior (avoiding the impression of a "double standard"). These are, above all, the tasks of public diplomacy.

For all of these reasons, it is imperative that the European Union invests in improving its public diplomacy. The proposals have been numerous.⁶¹ Synthesized below are those that have been suggested most frequently and a few others that are derived from the statements contained in this work:

1. Adapt diplomatic strategies to the particular nature of the European Union. The challenge is to communicate and represent a complex and diverse institution, one that will never be able to follow the traditional diplomatic patterns followed by the state. Seek to develop simple messages on complicated issues. In this sense the EU must:
 - Present the disparity of voices and opinions as an intrinsic asset of the EU, thus promoting pluralism and demonstrating sensitivity to cultural diversity.
 - Make visible the evident harmony and unity of the EU's basic principles. On many occasions, opposing positions between member states are only present during the process of negotiation but receive much media attention. However, the consensual agreements that are reached gain little coverage but should receive at least as much visibility and publicity as the initial disagreements.
 - Familiarize international publics with the variety of institutions and representatives of the Union. Despite the fact that the creation of the new role of the President of the European Council and the High Representative of the Union for Foreign and Security Policy seeks to unify the public face of the EU, there is no doubt that the prominence of the Heads of state and Government will survive, as well as the figure of the President of the Commission.
 - Explain the specific nature of the EU, which is an open-ended process in which objectives are achieved in a gradual and consensual manner, and policies have to be gradually adapted to the needs of each member state.

2. Emphasize the coherence and stability of community actions in the diplomatic message, underscoring the common principles that guide the policies of the Union and the connection with decisions adopted in the past. In order to do this, a diplomatic strategy designed for the long term is necessary.
3. Take advantage of new trends present in the EU to develop innovative diplomatic strategies:
 - The dissolution of boundaries between domestic and international issues allows for the design of strategies that simultaneously address the effect on external and internal audiences.
 - Experience in relations with civil society fosters the development of practices that establish lasting relationships with community leaders which in turn allows for active listening and mutual understanding. to them.
 - Constant interaction between different political levels (between member states, the states with EU institutions, and the EU with other international organizations) requires development of diverse and parallel activities that can integrate various partners and interests.
4. Highlight the specific contribution of the European Union in the new context of global governance. This contribution is articulated primarily through four ideas:
 - The determined global projection: despite being a regional organization, the EU has a genuine commitment to issues that affect the entire planet. That commitment shows more solidarity with others than the attitude demonstrated by the new emerging powers. It appears that the kind of

cooperation that the BRIC countries foster works better in protecting their sovereignty than in promoting global collaboration.

- Willingness for dialogue and negotiation as a hallmark of its foreign policy.
- Sensitivity to cultural diversity: although the integration of the Islamic minority remains an open question, the European Union knows how to tailor messages to different audiences and listen to the concerns of different social groups.
- Work in collaboration with other actors such as NATO, the United Nations, or regional organizations in Africa, Latin America, and Asia.

In a world in which power is measured by the ability to influence and persuade, the power of the European Union to establish norms and procedures enables it to play an important role in the current international context. But that potential must be properly communicated to persuade other international actors to follow the same direction. That is the challenge the European Union's public diplomacy faces today.

Endnotes

1. Ref. 14930/ 09. Council of the European Union. Brussels, 23 October 2009.
2. Although the European Union introduces changes in this area, the foreign and security policy of the European Union is divided across different pillars. The first pillar includes foreign trade, domestic markets, policies of development and conflict prevention. It is governed by the Commission and decisions are made by the majority. This pillar is properly communitarian. The second pillar corresponds to the foreign and security policy. It is governed by the Council and decisions are only adopted unanimously. This second pillar is still intergovernmental. The third pillar is comprised of the police and judiciary in criminal matters and internal security matters. It is also governed by the Council; governments seek cooperation but retain their power and competence. Cfr. Stephan Keukeleire and Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2008).
3. Brian Hocking & Jozef Batora, "Diplomacy and the European Union." *The Hague Journal of Diplomacy* 4 (2009) 113–120, 14. Author translation.
4. Cfr Christer Jönsson, "Global Governance: Challenges to Diplomatic Communication, Representation, and Recognition" in Andrew F. Cooper, Brian Hocking and William Maley, *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?* (New York: Palgrave-MacMillan, 2008), 30
5. Jim Whitman, *The Fundamentals of Global Governance* (New York: Palgrave-MacMillan, 2009), 8.
6. Cfr Andrew Kuper, "Reconstructing Global Governance: Eight Innovations" in David Held and Anthony McGrew, *Globalization theory: approaches and controversies*. (Cambridge: Polity Press, 2007), 225–238.
7. Cfr Jim Whitman, *The Fundamentals of Global Governance*.
8. Cfr David Held, "Global Governance: Apocalypse Soon or Reform!" in David Held and Anthony McGrew, *Globalization theory: approaches and controversies* (Cambridge: Polity Press, 2007), 240–259.
9. Cfr Christer Jönsson, "Global Governance: Challenges to Diplomatic Communication, Representation, and Recognition" in Andrew F. Cooper, Brian Hocking and William Maley, *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?* (New York: Palgrave-MacMillan, 2008), 38.

10. Philip Seib, "Conclusion: the task for policy makers" in Philip Seib (ed.), *Toward a new public diplomacy. Redirecting US foreign policy.* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), 249.
11. Cfr David Spence, "EU Governance and Global Governance: new roles for EU diplomats," in Andrew Cooper, Brian Hocking and William Maley, *Global Governance and Diplomacy. Worlds apart?* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), 63–84.
12. The debate over the definition of this activity is generating many good proposals. The current work does not intend to add another; it simply synthesizes some of the present ideas in this debate.
13. The new proposals of Manuel Castells (diplomacy of the public) and Jan Melissen (social diplomacy) reflect well the action and protagonism of citizens in the international sphere. However, from my point of view, in order to be able to consider this activity "public diplomacy," a certain institutionalization is necessary; that is to say, it is necessary that those citizens act in a coordinated way, as representatives for a public organization with defined objectives. If not, we could be facing a new form of international communication, but not exactly public diplomacy. Cfr Manuel Castells, "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Network and Global Governance" in Geoffrey Cowan and Nicholas Cull (eds.), *Public Diplomacy in a Changing World.* The Annals of the American Academy of Political and Social Science. (New York: Sage, 2008); Jan Melissen, "From Public Diplomacy to Social Diplomacy? A Challenging Concept for a Changing World," Background Paper. Club of Venice, Public Diplomacy Workshop, Paris, 27 May 2009.
14. Cfr Joseph Nye, "Public Diplomacy and Soft Power," in Geoffrey Cowan and Nicholas Cull (eds.), *Public Diplomacy in a Changing World.* The Annals of the American Academy of Political and Social Science. (New York: Sage, 2008).
15. Cfr. Kathy R. Fitzpatrick, "Advancing the New Public Diplomacy: A Public Relations Perspective," *The Hague Journal of Diplomacy* 2 (2007), 187–211.
16. Keukeleire and MacNaughtan summarize the different positions of the debate. Cfr. Stephan Keukeleire and Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union.* (New York: Plagrave McMillan, 2008).
17. Cfr. Geoffrey Cowan and Nicholas Cull (eds.), *Public Diplomacy in a Changing World.* The Annals of the American Academy of Political and Social Science. (New York: Sage, 2008); Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*

- (New York: Palgrave-Macmillan 2005); Lord Carter of Coles, *Public Diplomacy Review* (London, December 2005); Mark Leonard, *Public Diplomacy* (London: The Foreign Policy Center, 2002); *Engagement. Public Diplomacy in a Globalised World*, (London: Foreign and Commonwealth Office, 2008).
18. Peter Haas “Epistemic Communities” in Daniel Bodanski, Jutta Brunee & Ellen Hey, *Oxford Handbook of Environmental Law* (New York: Oxford University Press, 2007). Author translation.
 19. Cfr. Anthony R. Zito “Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration” in *Journal of European Public Policy*, 8:4, August 2001: 585–603.
 20. Joseph Nye, *Soft Power* (New York: Public Affairs, 2004), 31–32.
 21. Cfr Robert Reilly «No Substitute for Substance» *The Journal of International Security Affairs*, 17, Fall 2009.
 22. Picking up on this idea, Jan Melissen proposes the term “social diplomacy” mentioned previously. As he notes, “it emphasizes the societal dimension of public diplomacy and the involvement of independent actors, beyond government.” Jan Melissen, “From Public Diplomacy to Social Diplomacy?”, 2. Author translation.
 23. Alex Evan and David Steven, “Towards a Theories of Influence for Twenty-First-Century Foreign Policy: Public Diplomacy in a Globalised World” in *Engagement. Public Diplomacy in a Globalised World*, (London: Foreign and Commonwealth Office, 2008), 54–55.
 24. In *network* communication, attention is focused on the identification of political objectives and on the possible actors interested in working collaboratively with them to jointly produce diplomatic actions. Cfr Brian Hocking, “Reconfiguring public diplomacy: from competition to collaboration” in *Engagement. Public Diplomacy in a Globalised World*, (London: Foreign and Commonwealth Office, 2008), 66.
 25. Nicholas Cull “Public Diplomacy: Theoretical Considerations” in *Mexican Foreign Policy Journal*, 2009, 1-38.
 26. Nancy Snow, “Rethinking public diplomacy” in Nancy Snow and Philip M. Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (Routledge, New York, NY, 2009), 10.
 27. Cfr Joseph Nye, “Public Diplomacy and Soft Power”, 94–95.
 28. Cfr. *Gross Domestic Product at Market Prices*. Eurostat Tables & Graphs, <http://epp.Eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plu gin=1&language=en&pcode=tec00001>

29. Cfr. *Impact of the crisis on unemployment has so far been less pronounced in the EU than in the US*. Eurostat. News release, STAT/10/67 May 11, 2010.
30. Cfr Eurostat, “Facts and Figures About Europe and Europeans,” European Commission, Luxembourg, 2007.
31. Cfr. Bertelsmann Stiftung demoscopic survey. *World powers in the 21st century*. June, 2006; *World publics see European Union as a “positive influence.”* World Public Opinion. University of Maryland, Maryland, 2007.
32. Cfr. Martín Ortega (ed.) “Global Views on the European Union, Institute for Security Studies.” *Chaillot Paper*, n 72 (Paris, November 2004); Natalia Chaban, Ole Elgström and Martin Holland, “The European Union As Others See It.” *European Foreign Affairs Review* 11: 245–262, 2006; Javier Noya, “Europe’s image.” ARI n 17 (Real Instituto Elcano, Madrid, 2005).
33. Cfr. Natalia Chaban, Ole Elgström and Martin Holland, “The European Union As Others See It.”
34. Cfr. Fiske de Gouveia, *European Infopolitik* (London: The Foreign Policy Center, 2005), 3.
35. Collected, in summary form, in articles I-2 and I-3 of the European Constitution.
36. Cfr. Ian Manners, “The constitutive nature of values, images and principles in the European Union” in, Sonia Lucarelli & Ian Manners (eds.) *Values and principles in European Union Foreign Policy* (New York: Routledge, 2006), 19–41.
37. Cfr Ian Manners, “The constitutive nature of values, images and principles in the European Union” in Sonia Lucarelli & Ian Manners (eds.) *Values and principles in European Union Foreign Policy* (New York: Routledge, 2006), 35.
38. Cfr. European Council, 200; European Security Strategy, European Council, 2003.
39. Cfr. Lucarelli, Sonia, “Values, principles, identity and Euroepan Union foreign policy” in Sonia Lucarelli & Ian Manners (eds.) *Values and principles in European Union Foreign Policy* (New York: Routledge, 2006), 1–18.
40. During the 1970s the European Court of Justice established a system of consultation, and in the early '90s the EU adopted norms of transparency for European institutions. In 2001, they were included in the European Commission’s Governance White Paper, and are collected in the Lisbon Treaty.

41. Cfr. David Friederich, “Democratic Aspiration Meets Political reality: Participation of Organized Civil Society in Selected European Policy Process” in Jens Steffek, Kissling and Patricia Nanz, *Civil Society Participation in Europe and Global Governance* (New York: Palgrave/Macmillan, 2008), 141–165.
42. Cfr Ian Manners, “The normative power of the European Union in a globalised world,” in Zaki Laïdi, *EU foreign policy in a globalized world*. (New York: Routledge, 2008), 23–37.
43. Cfr Natalie Tocci (ed.), *Who is a normative power foreign policy actor? The European Union and its global Partners*. Center for European Policy Studies. 2008.
44. Cfr. Ian Manners, *The concept of normative power*, DIIS Brief, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, May 2009.
45. Cfr. Lisbon Treaty, Title III, Ch. 1, art. 208-211; ACP-EU Cotonou Agreement, June 2000, Title I, Ch. 2, art. 4.
46. Cfr. Lisbon Treaty, ACP-EU Cotonou Agreement, June 2000, Title I, Ch. 1, art. 1.
47. Javier Solana, “The EU Is Making the World Safer,” *RealClearWorld*, October 11, 2009. Author translation.
48. Cfr Javier Niño Pérez, “Conflict indicators developed by the Commission: the check-list for Root Causes of Conflict/early warning indicators” in V. Kronenberg and J. Wouters, eds. *The European Union and Conflict Prevention* (La Haya: T.M.C. Asser Press, 2004), 3-19.
49. Cfr http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00003_en.htm.
50. Cfr Rosa Balfour, “Principles of Democracy and Human Rights” in Sonia Lucarelli and Ian Manners, *Values and Principles in European Union Foreign Policy* (New York; Routledge, 2006), 127.
51. Cfr. Richard Balme, “The European Union, China and Human Rights” in Zaki Laidi (ed.) *EU Foreign Policy in a Globalized World* (New York: Routledge, 2008), 143-173.
52. The first person to hold the office is Catherine Ashton. The responsibilities are outlined in Title V, explicitly in art. 27. As a reflection of the desire of unity among institutions that previously acted separately in international politics, the High Representative is also Vice President of the Commission and President of the Council on Foreign Policy.
53. Cfr *White Paper on a European Communication Policy* COM (2006), 35 final; *Towards a Communication Strategy for the EU’s external relations* COM (2006), 329 and *Europe in the World* COM (2006) 278.

54. Cfr Communication to the Commission. Communicating about Europe via the Internet. Engaging the citizens. SEC (2007), 1742. Brussels, 21.12.2007. Communication to the Commission. Screening of External Communication Activities. SEC (2008), 541/4. Communication to the Comisión. Communicating Europe through audiovisual media. SEC (2008), 506/2, 24.4.2008.
55. Cfr *Guidelines on cooperation in external communication*. Version 9.3. 2009. See also *Communicationg Europe in Partnership* (2009/C 13/02), Official Journal of the European Union. 20.1.2009.
56. Cfr Workshop on Public Diplomacy. Club de Venecia. París, 27-29 May 2009. See also “New Paradigms, New Models — Culture in the EU External Relations” Ljubljana, 13-14 May 2008.
57. Margaret Wallström, Mortara Center for International Studies, Georgetown University, Washington, DC, 2 October 2008. SPEECH/08/494. Author translation.
58. For a complete analysis of the activities developed by the Union, see Dov Lynch, “Communicating Europe to the World: What Public Diplomacy for the EU?”. European Policy Center, (EPC Working Paper no. 21, November of 2005); Anna Michalsky, “The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion” in Jan Melissen (ed), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York: Palgrave-Macmillan, 2005), 124-144.
59. Contribution that is also necessary for the stability of the foreign policy and security of the Union. The European Union is threatened by the same global risks as the rest of world society and the stability achieved through enlargement is reaching its end, now that the number of possible candidates have run out. The organization should continue its influence in the Mediterranean, or in relations with Asia, Africa, and Latin America, and require an effective communication and presentation of its principles and policies.
60. With the new External Action Service, there is a risk that the EU will lose normative power. The EU’s normative power used to rest mainly in the action of the Commission and in the areas under the Commission’s jurisdiction. The necessary coordination with the Council, while bringing greater unity to political action, may undermine the normative power by subjecting the principles of the Commission to the interests, less idealistic and more short-term, of the member states. Public diplomacy should avoid this danger.

61. Cfr. Dov Lynch, “Communicating Europe to the World: What Public Diplomacy for the EU?”. European Policy Center, EPC Working Paper no. 21, noviembre de 2005; Anna Michalsky “The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion in Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York: Palgrave-Macmillan 2005), 124–144; Fiske de Gouveia, *European Infopolitik* (London: The Foreign Policy Center, 2005).

Author Biography

Teresa La Porte is Professor of International Communication of the Universidad de Navarra (Spain), Visiting Professor of Intercultural Communication of the Communication Politique et Publique of the Universite Paris XII-Val de Marne (France), and 2009 Visiting Scholar at the USC Center on Public Diplomacy (Los Angeles, CA).

Most of her research is related to the analysis of international political news in the media and strategies of public diplomacy. Some of her latest works are *Framing the Clash of Civilizations in Europe: Interaction Between Political and Media Frames* (2009); *Imagen y Credibilidad de los EE.UU. en Europa: Cobertura de la Guerra de Irak en la TV Europea* (2009); *September 11 in the Spanish Press: War or Terrorism Frame?* (2007); *Référendum Espagnol Sur la Constitution Européenne: La Pression D'être les Premiers* (2007); *Media Use, Anti-Americanism and International Support for the Iraq War* (2006); *The Bosnian War in Spain: The Media's Representation of a Distant Violent Conflict* (2006) and *Información en Tiempo Real y Diplomacia Pública* (2005).

La Porte has been the director of a research project financed by the Spanish government on "Globalization and Pluralism in European Public TV", from 2002-2005 and served as the Director of the European Parliament Report on Globalization of the media industry and possible threats to cultural diversity in 2001. She has participated as academic specialist in the project "A New Public Diplomacy for Spain," held by the Spanish think tank Real Instituto Elcano.

La Porte served as a Dean of the School of Communication of the Universidad de Navarra from 2005 to 2008 and as Associate Dean for Research of the same school from 1999 to 2005. She has also worked as Vice Director at the Center for European Studies of the same university.

**El Poder de la Unión Europea en el Gobierno Global:
Propuesta para una Nueva Diplomacia Pública**

Teresa La Porte

**Febrero 2011
Figuroa Press
Los Angeles**

El Poder de la Unión Europea en el Gobierno Global: Propuesta para una Nueva Diplomacia Pública

No parece un buen momento para hablar de la Unión Europea. El fracaso de la Cumbre de Copenhague, la crisis financiera de Grecia y la marginación en las negociaciones de EE.UU. con otras potencias emergentes, evidencian una pérdida de influencia en el escenario internacional. Sin embargo, de acuerdo con la distinción clásica entre poder duro (*hard power*) y poder blando (*soft power*), lo que Europa pierde son sólo cualidades propias del poder duro (económico y militar). Conserva, por el contrario, todas las condiciones para ejercer un eficaz poder de persuasión (*soft power*), habilidad para combinarlo con los todavía importantes recursos económicos y militares (*smart power*) y 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.

Si se admite la tesis anterior, se admitirá también que lo que realmente debilita a la Unión Europea es la dificultad para manifestarse con una sola voz y para hacerse visible con un único representante. No importa que el mundo contemple cierta disparidad de opiniones: la diversidad es una riqueza, no un inconveniente. Por otra parte, Europa nunca constituirá una unidad absoluta: ni lo pretende ni responde a su naturaleza política. Al contrario: la forma de gestionar ese pluralismo puede ser una de sus mejores contribuciones al gobierno global. Pero es necesario saber presentar esa diversidad de forma articulada y coherente, y no dejar de destacar la evidente unidad que comparten los estados miembros en múltiples aspectos.

Por ambas razones, lo que la Unión Europea necesita es destreza para articular un mensaje externo que sea a la vez comprensible y atractivo.

Parece que en esa dirección se orientan algunas de las iniciativas contenidas en el Tratado de Lisboa. La UE acaba de poner en marcha su primer Servicio de Acción Exterior (*European External Action Service*) que asume las tareas específicas de la representación exterior de la Unión.¹ Es decir, unifica en un solo organismo la actividad antes desarrollada de forma paralela por el Consejo y por la Comisión. En colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, este Servicio quiere asegurar la consistencia y mejor coordinación de la acción externa de la Unión Europea.

A pesar de todo, muchos expertos continúan afirmando que la Unión Europea no puede tener diplomacia pública. Según afirman, Europa no es un estado y carece de política exterior o de seguridad: sólo algunos ámbitos de la acción internacional, y no los más relevantes, han sido cedidos por los gobiernos europeos a la gestión y decisión de la Unión.² Además, a pesar de la coincidencia de intereses económicos o sociales, los estados miembros no están de acuerdo en cuestiones tan relevantes como la incorporación de Turquía, la participación en la guerra de Afganistán o la adopción del euro como moneda única. La Unión Europea parece no ser más que una asociación de 27 países, con diferentes pasados, intereses nacionales y reputación exterior. En esas circunstancias, no parece posible articular una comunicación exterior única y coherente.

Por otra parte, su imagen y comunicación resultan confusas. La estructura institucional es muy compleja, los procesos de decisión y las competencias de los diferentes organismos son difíciles de entender, está sometida a constantes cambios y su representación oficial resulta equívoca.

Sin embargo, los rasgos del emergente gobierno global y las tendencias de la nueva diplomacia pública, permiten considerar la acción internacional de la UE desde un prisma diferente. En un contexto en que el poder reside en la habilidad de atraer (poder de

atracción) y de fijar pautas de comportamiento (poder normativo), 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. Hocking y Bátora afirman que “la Unión Europea — como experimento a larga escala de gobierno mas allá del estado — puede ser visto como un laboratorio fascinante para estudiar la evolución y adaptación de la diplomacia.”²³

El objetivo de este trabajo es exponer la capacidad que la Unión Europea tiene para desarrollar una diplomacia pública efectiva en el nuevo contexto global. Con ese propósito, se analizan, en primer lugar, la particularidad del escenario internacional y la evolución que está experimentando la diplomacia para adaptarse a las tendencias actuales. A continuación, se describe el potencial persuasivo de la Unión Europea, el poder normativo de la organización, y la aportación específica en tres escenarios propiamente comunitarios: la cooperación al desarrollo, la prevención de conflictos y la defensa de los derechos humanos. Por último, se sugieren algunas líneas de acción que permitan solventar las debilidades de la organización, mejorar la efectividad de su diplomacia pública y contribuir al gobierno del sistema internacional emergente.

I. Nuevo contexto internacional: condiciones del gobierno global

La globalización ha tenido implicaciones tan diversas como decisivas. En el ámbito de la política internacional, ha puesto de relieve la insuficiencia del Estado para hacer frente a amenazas y problemas que afectan al conjunto del planeta, como el terrorismo transnacional, el cambio climático o las crisis financieras. También ha difuminado las fronteras tradicionales: entre los estados; entre lo local, lo nacional y lo internacional; entre culturas, razas o ciudadanías; incluso ha diluido la frontera entre el mundo real y el mundo virtual.

Además, ha introducido nuevos actores en la esfera política. Las ONGs u otras formas de asociación civil, las empresas y corporaciones multinacionales, las confesiones religiosas, las asociaciones de expertos o las organizaciones de naturaleza supranacional tienen una influencia relevante en la fijación de las prioridades de la agenda política. Los nuevos actores aportan conocimientos y experiencias que contribuyen a identificar y solucionar los problemas, al tiempo que representan y canalizan la opinión de una sociedad civil que ha incrementado considerablemente su poder de influencia.

En ausencia de una autoridad central global, los actores políticos están intentando gobernar los recientes desafíos probando diversas pautas de comportamiento.⁴ La Comisión para el Gobierno Global describe esa acción como “un amplio, dinámico y complejo proceso interactivo de toma de decisiones que está en constante evolución y respondiendo a circunstancias cambiantes.”⁵

La novedad del proceso y la falta de sistematización explican que haya todavía muchas cuestiones pendientes de respuesta. ¿Qué define propiamente un asunto global y qué implicaciones tiene su gobierno? ¿Es necesario crear nuevas instituciones para gestionarlo o basta con ajustar y adaptar las existentes? ¿Podemos mantener las condiciones de legitimidad y representatividad de la democracia? Si el Estado pierde poder en estas circunstancias ¿tiene sentido mantener la actividad diplomática? Y si la respuesta es positiva, ¿cómo debe adaptarse a la situación actual?

Las sugerencias para avanzar en medio de esa incertidumbre son muy variadas. Kupert da por supuesto que es necesario afrontar una reforma de las instituciones y sugiere seguir, entre otras, las siguientes pautas: introducir actores no estatales en el gobierno, establecer nuevos sistemas de elección democrática y ampliar las agencias y mecanismos de control de responsabilidades.⁶ Whitman afirma que el gobierno global debe conectar ámbitos que anteriormente estaban

separados -como lo global y lo local, lo individual y lo nacional, y lo nacional y lo internacional- y basar su poder en la aceptación de las normas globales más que en imponer su cumplimiento.⁷ Held subraya que las nuevas instituciones tendrían que definir bien sus competencias para no solaparse o evitar colisión de intereses, establecer formas de gobierno colectivo y repartir responsabilidades de forma equitativa entre los diversos actores políticos.⁸

Las diferentes descripciones de la dinámica del gobierno global presuponen, de manera más o menos implícita, una situación en la que la persuasión o atracción (*soft power*) y la capacidad de fijar normas de comportamiento (*normative power*) prevalecen sobre el ejercicio del poder impositivo (*hard power*). Como afirma Jönsson, en el nuevo gobierno global, la negociación es el proceso clave, y las redes de contactos o comunicación, cruciales.⁹

Desde esa perspectiva, la diplomacia no sólo no pierde sentido, sino que resulta fortalecida como actividad política, ya que la negociación y la comunicación son actividades esenciales en la diplomacia en general y en la diplomacia pública en particular. Si la nueva realidad del gobierno global multiplica la variedad y el número de actores, las ocasiones de negociar y comunicar se multiplican.

Incluso, y de acuerdo con Seib, la diplomacia pública será cada vez más importante porque es la esencia del poder de persuasión y el mecanismo a través del cual ésta forma de influencia se ejerce. El poder blando no tiene un efecto inmediato y requiere una planificación estratégica y táctica que convierte a la diplomacia pública en algo más que una acción subsidiaria.¹⁰

Por otra parte, la esfera pública global es más abierta y participativa que en momentos anteriores y en ella el ciudadano juega un papel notable: se ha convertido en observador independiente y, a la vez, en participante activo de la política internacional. Carece de

la capacidad de acción de otros actores políticos, pero tiene fuerza para presionar, para bloquear y para modificar las prioridades de la agenda política. Este componente también resalta el interés de la diplomacia pública: de acuerdo con la definición más tradicional, su misión es, precisamente, recabar el apoyo del ciudadano extranjero.

La Unión Europea parece ajustarse a los requerimientos del gobierno global.

Es un organismo supranacional de carácter económico y político, que combina el poder propio de una institución autónoma con el específico de una institución intergubernamental. En su entorno, el Estado nacional ha cedido parte de su poder a organismos supranacionales o, en un número creciente de asuntos, lo comparte con ONGs, empresas y gobiernos locales. Por otra parte, la Unión Europea gestiona a la vez diferentes niveles de gobierno (internacional, nacional y local) y trata directamente con los ciudadanos sin necesidad de comunicarse antes con los gobiernos. Además, es responsable ante el Parlamento Europeo de su gestión exterior en mayor medida que muchos gobiernos lo son ante sus parlamentos nacionales. Por último, la Unión no sólo ha sistematizado las prácticas de ‘buen gobierno’ sino que, ejerciendo su poder normativo, lo propone como objetivo político para aquellos que solicitan su ingreso en la organización, su ayuda económica para el desarrollo o su respaldo en procesos de pacificación.¹¹

Si bien es verdad que todavía debe hacer frente a dificultades de tanta entidad como el creciente escepticismo de sus votantes o la falta de unidad entre sus estados miembros, hay suficientes evidencias como para probar su capacidad de liderazgo, basado, precisamente, en el poder persuasivo y normativo que parece requerir el contexto internacional actual.

II. La diplomacia pública del gobierno global

Como se ha afirmado anteriormente, el gobierno global constituye una oportunidad de desarrollo para la diplomacia pública. Sin embargo, es también evidente que, para beneficiarse de la ocasión, debe adaptarse con flexibilidad a las nuevas circunstancias.

Antes de describir en qué consiste esa adaptación, es preciso puntualizar algunas ideas sobre el concepto de diplomacia pública para determinar el marco en que se desarrolla este trabajo.¹² De forma sintética, la diplomacia pública es el arte de cultivar la opinión pública para alcanzar objetivos de política exterior. Elaborando esta idea con más detenimiento, se puede decir que es la acción de comunicación que desarrolla una organización con intereses políticos internacionales o globales, para favorecer la comprensión de las audiencias externas sobre los valores y principios que la animan y para influir en la dirección que marquen sus objetivos.¹³

Aunque responda a un interés político, la diplomacia pública debe ser ajena a la manipulación. Pretende mostrar, acercar y explicar una realidad de forma atractiva, y no maquillarla o disfrazarla. Por otra parte, habitualmente se desarrolla en un clima de comunicación abierto en el que cabe el diálogo y la participación de otras fuentes de información, que pueden contradecir o precisar lo que la fuente diplomática afirma.¹⁴

Las condiciones descritas diferencian la diplomacia pública de otras actividades semejantes, como la propaganda o las relaciones públicas. La propaganda es una transmisión unidireccional e impositiva de un mensaje que pretende justificar un objetivo político, no siempre acorde con la realidad y en un clima de falta de libertad de expresión. También la diferencian de las relaciones públicas. Aunque pueda aprender de la fundamentación teórica y prácticas de esta disciplina,¹⁵ sus estrategias responden a un interés comercial o corporativo y que suelen desarrollarse también de forma unilateral.

Una última precisión afecta a los actores que pueden desarrollar este tipo de actividad. Tradicionalmente, la diplomacia pública se entendía como una actividad iniciada y coordinada desde los gobiernos, y dependiente de su política exterior y diplomática. Sin embargo, como hemos visto, en el emergente gobierno global el Estado compite con la influencia internacional de otros actores no estatales. Esos actores tienen políticas propias y ejercitan también el poder de persuasión para defender sus principios y conseguir sus objetivos en el ámbito exterior. ¿Puede, entonces, considerarse que desarrollan propiamente una actividad de ‘diplomacia pública?’ Las respuestas varían dependiendo de cómo se entienda el nuevo orden global:¹⁶ quienes sostienen que el estado conserva un protagonismo relevante en ese entorno, conciben la diplomacia pública como una actividad de su exclusiva competencia; quienes subrayamos la influencia creciente de actores no estatales, no tenemos inconveniente en denominar su acción ‘diplomacia pública.’

Una vez descrito el marco conceptual, vamos a responder a la pregunta que plantea este epígrafe ¿Cómo afecta el gobierno global a la diplomacia pública? ¹⁷

En primer lugar, en la relevancia del contenido del mensaje. De acuerdo con Haas, en el clima de incertidumbre propio de un momento de cambio “las ideas se han hecho cada vez más importantes como mapas o marcos para quienes toman las decisiones en un escenario desconocido.”¹⁸ También Zito comparte y desarrolla esa afirmación: “las ideas guían a los actores políticos cuando tienen que hacer frente a un nuevo, complejo e incierto contexto y asisten en la selección de una opción adecuada.”¹⁹ Nye entiende que esa influencia de las ideas es parte esencial del poder de atracción: “los países que con mayor probabilidad resultarán más atractivos en las relaciones internacionales de la posmodernidad son aquellos que ayuden a encuadrar o interpretar los asuntos, cuya cultura e ideas sean cercanas a las normas internacionales predominantes y cuya credibilidad en el

exterior esté respaldada por sus valores y políticas.”²⁰ Reilly añade que esa aportación será más significativa y creíble en la medida en que responda a la idiosincrasia de la propia cultura.²¹

En segundo lugar, el gobierno global afecta a la diplomacia pública en el incremento del número y tipo de interlocutores. En la situación actual, estas acciones deben ampliar la relación a la diversidad de actores que intervienen en la esfera política internacional.²² Entre esos nuevos actores hay que tener en cuenta también otros órganos del mismo gobierno que traten asuntos con incidencia exterior (educación, comercio, industria, medio ambiente,...). Sólo con la intervención de todos los actores implicados, se puede tener la visión completa de la complejidad de un asunto.

Esta necesidad de incorporar diferentes interlocutores conduce al tercer cambio: el desarrollo de nuevas estrategias. Este aspecto es el más tratado por autores y expertos y las ideas más señaladas pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- La diplomacia pública debe saber comprometer a su público. Es un proceso que comienza con la percepción común de un problema y genera una coalición de actores interesados en su solución y que comparten plataforma y sistema operativo.²³ Por lo tanto, no se limitará a desarrollar una relación eventual sino que intentará establecer redes y contactos que pervivan en el tiempo (*engagement*).
- Para ello, es necesario sustituir una estrategia de información unilateral (*top-down information flow*) por una comunicación que facilite la escucha y el diálogo (*two ways information flow* o *network communication*).²⁴ Esta actitud de diálogo implica estar abierto a modificar objetivos y estrategias de acuerdo con otras opiniones. Como afirma Cull “La escucha es el intento de un actor de gestionar el entorno internacional,

recabando y cotejando datos sobre un público y sus opiniones en ultramar, y haciendo uso de esos datos para redirigir sus políticas públicas o un enfoque más amplio de diplomacia pública.”²⁵

- Debe actuar de forma coherente, manteniendo una línea consistente de acción tanto en el corto plazo (crisis, eventos, objetivos políticos inmediatos), como en el medio (acciones culturales) o en el largo (cambio de mentalidades)
- Las nuevas tecnologías facilitan enormemente el diálogo y la participación con públicos distantes (a través de la creación de foros, debates y discusiones, mundos virtuales, video conferencias,...), pero el uso y la aplicación de éstas debe ser correcto y permitir explotar adecuadamente sus capacidades.

En cuarto lugar, como ha sido mencionado anteriormente, el gobierno global diluye la tradicional frontera entre los ámbitos nacional o doméstico y exterior o extranjero. Este cambio tiene una doble implicación: por un lado, elimina la distinción entre asuntos domésticos y asuntos internacionales; por otro, modifica los criterios para determinar la audiencia destinataria de los mensajes. Los asuntos globales tienen implicaciones locales y viceversa. La diplomacia pública debe ser capaz de percibir a la vez la dimensión global de incidentes internos (en relación con minorías, por ejemplo) y el interés local de problemas globales (cambio climático, epidemias o seguridad). Además, deja de tener sentido seleccionar la audiencia con criterios exclusivamente geográficos. La separación entre público doméstico y público internacional resulta inoperante con las actuales tecnologías de comunicación y la constante migración (diásporas, ejercicio de profesiones “globales”,...). Un criterio más apropiado para diferenciar públicos es, como sugieren las técnicas de marketing, la segmentación por intereses o necesidades (*niche diplomacy*).

Por último, y como consecuencia de todo lo anterior, la diplomacia pública debe ser también consciente del cambiante entorno cultural: de los nuevos intereses de los ciudadanos (como valores sociales, derechos humanos o asuntos morales) y de los nuevos temores (pérdida de la diversidad cultural)

En definitiva, y de acuerdo con Snow, se está añadiendo una dimensión personal y social a las variables de la influencia y persuasión. Las tendencias recientes parecen apuntar hacia la construcción de entendimientos, compromisos y continuidad entre públicos globales y sus relaciones con los gobiernos y corporaciones. El diálogo y las interacciones entre ellos son las condiciones para la construcción de un clima de confianza.²⁶

En el plano teórico, las reformas descritas parecen coherentes y responden a los cambios introducidos en el gobierno global. Sin embargo, su puesta en práctica resulta compleja por dos motivos: primero, porque las destrezas profesionales que se requieren son diferentes de las prácticas tradicionales y los diplomáticos pueden no estar preparados para desarrollarlas; segundo, porque no hay referencias ni modelos sobre las acciones específicas que exige la nueva diplomacia pública. En este sentido, las dinámicas de negociación y comunicación que se desarrollan en el entorno de la Unión Europea, con diversos actores políticos y sociales, sobre problemas que se derivan directamente del nuevo escenario de la globalización, pueden servir como pautas que orienten en el nuevo escenario. Aunque tampoco para la Unión existe un manual de instrucciones preciso, cuenta con experiencias puntuales que pueden resultar muy instructivas para otros.

III. El poder de persuasión de la Unión Europea

Entendiendo el poder blando (*soft power*) como poder de atracción,²⁷ los principales recursos de la Unión Europea son: el modelo de integración que fundamenta la Unión, los valores y principios que definen sus acciones y la experiencia adquirida en el gobierno y gestión de sus políticas. Sobre ellos gravita el futuro desarrollo de una diplomacia pública europea efectiva. Y en ellos se basa también la contribución que la UE puede hacer a la consolidación de las nuevas prácticas de esta actividad.

A. El modelo político de la Unión Europea

El sistema de integración de la Unión Europea ofrece una importante lección: el fomento de la cooperación entre enemigos tradicionales y la resolución de conflictos desde sus causas estructurales procuran una sólida estabilidad política y económica. El proyecto originario de la Unión consistió en hacer que Francia y Alemania controlaran conjuntamente la producción del carbón y el acero, materias primas necesarias en aquel momento para hacer la guerra. Desde entonces, esa situación de paz y prosperidad ha sido permanente y, con el tiempo, se ha extendido también a las naciones del Este y Centro de Europa, consolidando sus incipientes democracias.

El modelo de integración europeo ha generado, además, un importante crecimiento económico. Ha creado un extenso espacio sin fronteras (27 naciones con una población sólo superada por India y China), en el que se desarrolla un mercado unificado, con la moneda más fuerte después del dólar. A pesar de las crisis, la Unión Europea continúa siendo hoy una de las principales potencias económicas mundiales. En cifras anteriores a la actual crisis económica, el producto interior bruto del conjunto de la Unión en 2008 fue superior a los 12 mill de euros, superando en 2 trillones de euros a los EE.UU.²⁸ Incluso durante la crisis, parece que la UE ha sido capaz de mantener mejores cifras de empleo que los EE.UU.²⁹

Por otra parte, la sociedad europea goza de un alto nivel de vida, tiene cubiertos los servicios básicos de salud, educación y vivienda, y ocupa los primeros puestos mundiales en investigación científica y tecnológica. En un deseo de hacer extensible esa prosperidad, la Unión Europea es el mayor donante de ayuda al desarrollo (aporta una media de 7 billones de euros al año, lo que supuso el 52,4 % de la contribución mundial en 2005: EE.UU. aportaba entonces el 25,6 %, Japón el 12,9 % y otros el 9,1%).³⁰

Pero la fuerza de su impacto no depende únicamente de su poder político o económico. Es importante considerar también la imagen con que la UE es percibida en el ámbito internacional.³¹ De acuerdo con los resultados de estudios de opinión pública global, la Unión Europea es valorada como una alternativa preferible a las políticas más agresivas de otros actores internacionales. Por otra parte, la Unión Europea parece cumplir con las condiciones que el ciudadano exige a los nuevos poderes globales:³² tiene capacidad para extender su influencia creando zonas de estabilidad política y crecimiento económico (como está demostrando en el Cáucaso o en la zona de los Balcanes); puede equilibrar el poder ambicioso de otras potencias (por ejemplo, de Estados Unidos o China en África); actúa con intereses globales y no sólo particulares (demostrado en la última Cumbre de Copenhague sobre el cambio climático); y es un poderoso defensor de los derechos humanos. Se le reconoce un especial impacto en esferas determinadas, como las negociaciones multilaterales, negociaciones económicas, asuntos medios ambientales o relativos al desarrollo:³³ y es reconocido también como un eficaz como mediador (Guerra del gas, entre Rusia y Ucrania; Osetia del Sur, 2008). Por citar alguna de las últimas acciones más relevantes, la UE está financiando la acción Panafricana de lucha contra el tráfico de armas (marzo de 2010), desarrolla una acción de cooperación y diálogo en el conflictivo Oriente Medio y Norte de África a través del acuerdo de la Unión del Mediterráneo firmado en julio de 2008 y fomenta la creación de grupos regionales que en su día podrían seguir el modelo europeo

en Asia y Latinoamérica. Citando el Nation Branding Index, Fiske de Gouveia sintetiza la percepción sobre la Unión Europea en expresiones como ‘campeones del multilateralismo’, ‘comunidad de democracia’ y ‘proveedora de normas y valores.’³⁴

Sin embargo, es preciso reconocer que la Unión Europea es también un proyecto inacabado, que va haciéndose así misma conforme afronta los retos del contexto internacional y los que su propio desarrollo le plantea. Estas condiciones determinan su interés, su grandeza y al mismo tiempo, su debilidad. La necesidad de mantener extensas negociaciones internas, algunas inconsistencias entre las políticas, los enfrentamientos entre sus miembros, así como la confusa representación externa, perjudican su imagen como actor de influencia global.

B. Valores y principios de la UE: fundamento del poder de atracción

Para calibrar correctamente el poder global de la Unión Europea es preciso considerar su dimensión persuasiva o capacidad de influencia. Para ello, se debe trascender el análisis de su política y dirigir la atención a los valores que la explican y fundamentan: su visión, aspiraciones, formas de entender el mundo, principios, normas y creencias.³⁵

Sin embargo, la mayor parte de esos valores y principios son también compartidos por otras potencias internacionales ¿Qué es, entonces, lo que define propiamente la identidad de la Unión Europea? Manners identifica algunos rasgos propios de la particular interpretación que la Unión Europea hace de esos valores comunes.³⁶

El principal valor de la Unión Europea es la promoción de la paz, pero entendida como *paz sostenible*: es decir, subraya el interés por hacerla duradera en el tiempo. Este deseo se explica por la larga

historia de enfrentamientos militares que han asolado el continente en varias ocasiones. La búsqueda de una paz estable configura la forma específica de resolver los conflictos propios y ajenos: aborda las causas estructurales para evitar que se reproduzca en el futuro, genera lazos de cooperación en la sociedad civil y disipa los síntomas de violencia a través de la negociación pacífica y del fomento de desarrollo económico y social.

Otro elemento constitutivo de la UE es la defensa de la democracia como sistema político. Pero también en este caso se da una interpretación propia. La Unión Europea destaca el aspecto *consensual* de la democracia, destacando el beneficio de una representación electoral proporcional. En la práctica, esta aproximación se traduce en la posibilidad de que existan gobiernos de coalición en los que el poder es compartido por diferentes partidos o fuerzas políticas. Este régimen se percibe también en el juego de equilibrios de poder que se desarrolla entre las diferentes instituciones que rigen la UE.

En la Unión Europea, la libertad del ciudadano propia de un sistema democrático está equilibrada por la responsabilidad social: es decir, la libertad individual no debe comprometer otros valores sociales. Esta *libertad social* se manifiesta principalmente en el sistema económico. La economía europea está basada en el sistema capitalista y en el libre mercado pero matizados por una *solidaridad social* que procura la redistribución de la riqueza, la cobertura de necesidades básicas (vivienda, salud, educación) y la protección del empleo a través de un alto intervencionismo por parte del Estado. Se podría afirmar que, así como el capitalismo estadounidense pone el acento en el origen del proceso económico y pretende la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, el capitalismo europeo se sitúa en el final del proceso e intenta garantizar la igualdad de resultados, reduciendo disparidades económicas entre regiones y países miembros.

Esta solidaridad social se proyecta particularmente en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Esta política tiene como objetivo el *desarrollo sostenible*, que no sólo significa el respeto al medio ambiente, sino también el crecimiento conjunto de los aspectos económicos, de los políticos y de los sociales. Esa particular forma de entender la libertad individual se refleja también en el concepto de derechos humanos. Para la Unión Europea los derechos humanos deben ser *asociativos* (*associative human rights*) es decir, deben defender con igual fuerza los derechos individuales y los derechos colectivos, que se presentan estrechamente relacionados.

En relación con el ejercicio del derecho internacional, la Unión promueve el principio de *supranacionalidad de la ley*. Según Manners, lo hace en tres sentidos: en el ámbito comunitario, promoviendo la superioridad del derecho comunitario en las áreas cedidas por los estados miembros; en el ámbito internacional, fomentando el sometimiento de la UE y de los estados miembros a la legislación ‘supra’ europea; en el ámbito de la ciudadanía internacional (*cosmopolitan law*), la Unión y sus miembros siguen los principios establecidos por el derecho humanitario.³⁷ La superioridad de la ley conduce a la *igualdad inclusiva* (*inclusive equality*), que implica una visión amplia en la lucha contra la discriminación, incluyendo cualquier factor que pueda implicar un diferente trato social. Con este principio, sin embargo, se pone en evidencia algunas faltas de coherencia entre los valores y la vida de la Unión.

Por último, la Unión Europea tiene su propia interpretación sobre el concepto de *buen gobierno*. En él sintetiza todos los valores expresados anteriormente, entendiendo que implica igualdad, transparencia, representación, participación, colaboración social y responsabilidad. Su ejercicio se articula a través de dos principios básicos: participación de la sociedad civil, especialmente en el interior de la comunidad, y multilateralidad en las relaciones internacionales, fomentando la decisión consensuada en el seno de Naciones Unidas.

Pero Europa nace con una vocación global³⁸ y no se reserva estos principios para su regulación interna. Los promueve internacionalmente, ofreciendo esta visión como una alternativa a otras propuestas para resolver conflictos o amenazas globales. Así lo demuestran las decisiones adoptadas en Kyoto (1997), Bonn (2001), Johannesburgo (2002) y Copenhague (2009) en relación con el cambio climático; en Doha (2001), en el seno de la Organización Mundial de Comercio; o la creación de Tribunal Penal Internacional, la legislación sobre minas contra personas o los compromisos de cooperación con el Tercer Mundo.³⁹

Los principios y valores mencionados sustentan la genuina aportación que Unión hace a la política internacional: el fomento de las prácticas del buen gobierno, el respaldo a la reforma política y social, la lucha contra la corrupción y el abuso de poder, y el refuerzo del estado derecho en la defensa de los derechos humanos y del fortalecimiento del orden internacional (Estrategia de Seguridad de 2003). Y todo ello promovido a través de una acción multilateral y de la implicación constructiva con los países en vías de desarrollo. La Unión Europea entiende como característica distintiva de su poder internacional el uso de la persuasión y el fomento de las sinergias entre diferentes estados, en lugar del recurso a la coerción o el unilateralismo.

C. Experiencia en las relaciones con la sociedad civil

La Unión Europea está en condiciones de transmitir experiencias a otros actores globales en ámbitos como la colaboración permanente con organismos no estatales, el gobierno de la diversidad en la unidad o la creación de redes de cooperación regional. Aunque los resultados no hayan sido tan buenos como era de esperar, también la Unión ha recabado cierto conocimiento en el fomento de la participación ciudadana.

La Comisión europea trabaja de forma habitual con comités de expertos, ONGs, sectores empresariales, grupos sociales o confesiones religiosas, tanto en Europa como fuera de ella. A través de la iniciativa *Trade-Civil Society*, por ejemplo, está en contacto con representantes de grupos de la sociedad civil y del mundo de los negocios con quienes dialoga regularmente sobre derechos del consumidor, protección del medio ambiente o problemas laborales. Una acción interesante es la participación en el proyecto *Kimberley Process* que tiene como objetivo diseñar un sistema de control de irregularidades en la explotación y comercio de piedras preciosas. La UE trabaja en colaboración con la ONG *Global Witness*, el tratante de diamantes De Beers y algunos periodistas expertos en la materia.

La gestión de los intereses de los 27 miembros de la Unión hasta la consecución de una posición de consenso es otra habilidad que puede inspirar las negociaciones del nuevo entorno global. De hecho, la Unión Europea ya ha sido considerada como un posible modelo para la cooperación regional en Latinoamérica (primero, Mercosur; ahora, Unasur) y en Asia (como desea Hatoyama, Primer Ministro japonés)

Una tercera experiencia que puede resultar valiosa son los procedimientos para la creación de redes sociales. Estas prácticas han sido aplicadas con cierto éxito por la Unión en su política Euro-Mediterránea, en la que periodistas, empresarios, y jóvenes de todos los países ribereños han colaborado en la defensa del medio ambiente, protección del patrimonio histórico e intercambios culturales.

El esfuerzo desarrollado en los últimos años para involucrar al ciudadano en las políticas comunitarias es incomparable al desarrollado por otras instituciones. Esta preocupación es explicable por la necesidad de reducir el llamado *déficit democrático* de la Unión, que cuestiona la legitimidad de sus decisiones. En este sentido, y desde los años 70, la UE ha regulado e institucionalizado algunos

canales de comunicación directos con el ciudadano, dirigidos tanto a incrementar la transparencia de la organización como a escuchar la voz de cualquier individuo que quiera opinar.⁴⁰ Aunque todavía deba mejorar la efectividad de estas prácticas,⁴¹ la página web institucional, por ejemplo, muestra un deseo perceptible por facilitar el acceso a documentos y por recabar la opinión en asuntos muy diversos (*Europe direct*).

En el ámbito específico de la diplomacia pública, la Comisión ha desarrollado diversos proyectos que reflejan las nuevas prácticas aconsejadas para esta actividad. Ha establecido un programa de intercambios académico (*Erasmus-Mundus*) con países no comunitarios, tiene su propio canal de TV (*Euronews*) y algunas de las operaciones desarrolladas en los Balcanes, en Darfur o en Sudan han tenido sus propias oficinas de prensa e información. También ha extendido y mejorado su información exterior en la web.

IV. Poder normativo de la Unión Europea

El poder normativo es la habilidad para determinar lo que se considera un comportamiento ‘normal’ o razonable en la comunidad global.⁴² Por lo tanto, se podría afirmar que el poder normativo es la confirmación del éxito del poder persuasivo, que ha conseguido que sus ideas sean aceptadas como posible referente o norma de acción por otros actores internacionales.

La aplicación práctica del poder normativo de la UE ha obtenido pocos resultados factibles.⁴³ Sin embargo, si se considera como poder normativo la mera capacidad de introducir un nuevo modelo de comportamiento que amplíe el espectro de las elecciones posibles que puede hacer un actor internacional, la eficacia de la UE es significativa. Así como lo ha sido el impacto normativo de Naciones Unidas en la configuración de la sociedad de la posguerra, aunque los logros no hayan sido plenamente satisfactorios.

De acuerdo con Manners, el poder normativo depende de la capacidad de probar la legitimidad de los principios que lo fundamentan, de resultar persuasivo en las acciones que desarrolle para promover los principios y de favorecer la participación y el compromiso de los actores internacionales afectados.⁴⁴

La primera condición del poder normativo es, por tanto, la legitimidad. La legitimidad en el ámbito internacional se obtiene por la conformidad con los principios establecidos por consenso que sostienen y regulan las relaciones interestatales (manifestación de un poder normativo previo). Los principios y valores que defiende la Unión (desarrollo sostenible, paz sostenible, libertad, democracia, estado de derecho,...) proceden de los documentos que son referencia en el derecho internacional: la Carta de Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados del Consejo de Europa y la Convención Europea de Derechos Humanos. Son, por tanto, principios y valores considerados legítimos por el conjunto de la comunidad internacional.

Una segunda condición es garantizar que su seguimiento favorece la participación. Para ello, Manners considera imprescindible que las normas que se promocionen impliquen un compromiso constructivo y diálogo entre todas las partes implicadas. En las políticas de desarrollo, por ejemplo, la Unión fomenta el diálogo, tanto con los actores locales como con las ONGs especializadas, para determinar las prioridades y escenarios de la ayuda. También compromete a los receptores de esa ayuda en la defensa de los derechos humanos y el establecimiento de libertades básicas, como demuestra su Política de Vecindad (Neighbourhood Policy) o el Acuerdo de Cotonou. En la política de prevención de conflictos es práctica comunitaria habitual la creación de redes de contactos y foros de intercambio entre las partes implicadas.

La tercera condición del poder normativo es institucionalizar la colaboración o participación entre los actores involucrados. Esta condición garantiza un proceso abierto de debate y diálogo constructivo que asegure el compromiso duradero de los participantes con los principios y las acciones propuestas. Ese debate debe implicar todo los niveles de la acción política: el doméstico, el transnacional y el internacional.

A pesar de que parece que la Unión cumple con los requisitos necesarios para ejercer con eficacia un cierto poder normativo, Manners sugiere algunas mejoras necesarias. El impacto del poder normativo europeo dependerá, según este autor, de la claridad con que explique sus principios, de la consistencia de su comportamiento (evitando la impresión de una ‘doble moral’) y del mantenimiento de un marco multilateral en que todos los actores implicados puedan participar.

En cualquier caso, la mejor forma de comprobar la potencialidad y validez del poder persuasivo y normativo de la Unión Europea es a través de sus políticas específicas. A continuación vamos a considerar la capacidad que la Unión tiene de ejercer ambos poderes en las cuestiones relativas al desarrollo, a la prevención de conflictos y a la defensa de los derechos humanos. Las tres políticas pertenecen al pilar de la política exterior que corresponde gobernar a la Comisión y que, por lo tanto, son propiamente comunitarias: son aquellas áreas que los estados miembros han cedido a la gestión de la Unión.

V. Política europea de cooperación al desarrollo: solidaridad con exigencia

La política europea de cooperación se actualiza en los compromisos asumidos en el Tratado de Lisboa: en primer lugar, y en consonancia con los Objetivos del Milenio propuestos por Naciones Unidas, la UE considera prioritaria la reducción y, a largo

plazo, erradicación de la pobreza; en segundo lugar, se subraya la colaboración con los países destinatarios de la ayuda y con otros organismos internacionales que trabajen en el mismo ámbito; en tercer lugar, la cooperación al desarrollo se establecerá siempre dentro de los principios y objetivos que definen la acción exterior de la Unión.⁴⁵ Esta última condición implica el compromiso efectivo por parte de los gobiernos destinatarios de la ayuda para garantizar los derechos y libertades humanas, establecer sistemas políticos democráticos y defender el pluralismo y la igualdad en un estado de derecho.⁴⁶

Como en otras instituciones internacionales, el concepto de desarrollo en la Unión ha evolucionado en la última década: así, un concepto de desarrollo meramente economicista y unilateral, ha dado paso a un concepto que contempla aspectos humanos y medioambientales y que cuenta con la participación de los beneficiarios.

La cooperación de la UE con países de África, Caribe y Pacífico datan del año 1963 en que se firmó el primer Acuerdo de Yaundé. Esta acción se basaba en los compromisos y relaciones que los estados miembros habían adquirido con sus antiguas colonias. La incorporación del Reino Unido en 1973 llevó consigo la ampliación de la ayuda a los países de la Commonwealth que se canalizó a través de los nuevos Acuerdos de Lomé. Tanto los Acuerdos de Yaundé (1963-1975), dirigidos especialmente al África Subsahariana, como los Acuerdos de Lomé (1975-2000) se caracterizaron por una actitud proteccionista, que creaba dependencias y justificaba un excesivo control del crecimiento por parte de los estados europeos. El diferente contexto internacional y el cambio socio-económico experimentado en los países en vías de desarrollo, generó el debate que condujo a los Acuerdos de Cotonou (2000), nuevamente revisados en 2005, que contemplan ya el nuevo enfoque propio del desarrollo humano sostenible.

Aunque la transformación experimentada es común a otros actores internacionales, lo que resulta novedoso en la Unión Europea con respecto a otras organizaciones es la radicalidad del cambio con respecto a su acción anterior y su compromiso por reflejarlo en los proyectos de futuro.

En el Tratado de Lisboa, la Unión se compromete a una generosa ayuda económica. Pero la UE era ya el mayor donante internacional con una contribución total en 2008 de más de 49 billones de euros, lo que supone el 0.40% del producto interior bruto, si se considera de forma conjunta la ayuda de la organización y la de los estados miembros. Esta cantidad es superior a la facilitada por EE.UU. o Japón y pretende alcanzar en 2015 el 0.7%.

Un segundo aspecto de la ‘solidaridad europea’ es la voluntad de atender las necesidades del destinatario de la ayuda. Aunque el desarrollo revierta en beneficios evidentes para su comercio y seguridad, la Unión escucha y facilita la participación de las sociedades en vías de desarrollo en la identificación de prioridades y en el diseño específico de políticas y proyectos, bien a través de sus gobiernos o a través de representantes de la sociedad civil. Como establece Cotonou, la aplicación de las medidas generales a cada país se fijan en los Documentos de Estrategia específicos para cada país (Country Strategy Papers) en los que los Estados receptores se pronuncian con respecto a sus necesidades y prioridades.

Un tercer y último aspecto de la actitud solidaria es la colaboración con otros organismos y agentes de la cooperación al desarrollo. Los documentos oficiales recogen la intención de trabajar de forma armónica con lo establecido por otras organizaciones internacionales respaldando los objetivos fijados de forma global. Esta actitud de colaboración y supeditación a las directrices emanadas de Naciones Unidas o de los organismos de su entorno (Fondo Monetario, Banco Mundial u otras agencias especializadas) es otra manifestación del multilateralismo que caracteriza la acción exterior de la Unión.

Aunque ya ha sido mencionado anteriormente, es conveniente mencionar en este contexto la colaboración con las ONGDs. La Comisión Europea trabaja habitualmente con ellas, pidiendo información para el análisis de las distintas situaciones, consultando sus propuestas y canalizando la ayuda a través de los proyectos que ellas mismas desarrollan. Son, por la tanto, fuente de experiencia y opinión no política, más sensible con intereses sociales y culturales que los estados miembros. Las ONGDs facilitan también la labor de fomento de la actitud solidaria en la sociedad europea y son un interlocutor eficaz y que goza de gran credibilidad en la relación con los gobiernos de los países receptores. Esta labor a través de ONGDs, comunidades epistemológicas y redes de la sociedad civil ha sido muy eficaz en el desarrollo del Acuerdo de Cotonou en África, en el proceso de Barcelona o Acuerdo Euro-Mediterráneo y en las negociaciones de integración desarrolladas con el este y el centro de Europa.

VI. La política de prevención de conflictos

La ausencia de ejército y política de defensa unificada no implica que la Unión Europea se desentienda de la seguridad internacional. Simplemente, tiene una forma diferente de afrontarla. Como el anterior Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, afirmaba “(...) nuestra tarea es construir la paz, no hacer la guerra. La Unión Europea no es una alianza militar. La solución ante cualquier crisis, emergencia o conflicto debe ser siempre política, y nuestras acciones de seguridad y defensa están siempre firmemente ancladas en estrategias políticas constituidas por consenso.”⁴⁷

¿En qué consiste la particularidad de la propuesta europea? En su acercamiento multifacético y comprensivo a los conflictos. Es decir, no se limita a la intervención militar sino que contempla el periodo anterior y posterior al enfrentamiento y diversifica su

acción colaborando en ámbitos políticos, sociales y económicos. Su objetivo es evitar la guerra y fomentar la paz, en colaboración con otros organismos internacionales.

La Unión Europea considera prioritaria la prevención de conflictos. La prevención de conflictos es parte de la acción exterior de la Unión Europea que está cedida a la Comisión por los estados miembros y permite una decisión y actuación unificada e inmediata. Aunque, como todo marco legal novedoso, necesite tiempo y experiencia para desarrollar su capacidad de forma plena, su sola existencia muestra una forma diferente de garantizar la paz. De acuerdo con ello ha desarrollado una relación de indicadores que permiten advertir situaciones de inestabilidad y que facilitan la mediación antes del estallido de la violencia. Los indicadores detectan situaciones de todo tipo: desde graves desequilibrios económicos y culturales entre diversos grupos sociales hasta ausencia de derechos democráticos básicos o situaciones de gobierno abusivas.⁴⁸

En el periodo posbélico, la UE se involucra en la ayuda humanitaria, el apoyo para la reconstrucción del sistema institucional y el desarrollo del buen gobierno. La Unión Europea tiene capacidad para intervenir en la gestión de crisis, pero también provee asistencia técnica y financiera y colabora en los procesos de políticos de diálogo y mediación.

Desde que en 1999 se creara la Política de Seguridad y Defensa Europea, la Unión ha intervenido en 23 conflictos internacionales diferentes, seis de naturaleza militar y diecisiete de naturaleza civil. En los Balcanes, a través de la Operación Concordia en Macedonia, en la Operación Althea con la OTAN en Bosnia Herzegovina y a través de EULEX en Kosovo. También ha intervenido en África, asegurando el desarrollo pacífico de las elecciones en Congo, protegiendo a los refugiados de la crisis de Darfur o, recientemente, combatiendo la piratería en aguas somalíes con EUNAVOR.

Otro distintivo de la acción de la Unión es que actúa siempre dentro del marco del derecho internacional, en colaboración con Naciones Unidas o con otros organismos regionales. En Indonesia, trabajó con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático en el proceso de paz que siguió al desastre del tsunami. Y forma parte del Cuarteto internacional para mediar en Oriente Medio, con posiciones que le distinguen de los demás miembros y que suelen ser mejor aceptadas en la zona.

Todas estas acciones están respaldadas por numerosos documentos que comprometen a la Unión en la prevención de enfrentamientos a corto y largo plazo, en la asistencia financiera pre y posbélica, en la coordinación entre los diversos instrumentos comunitarios en situaciones de crisis, en la eficacia de los mecanismos de reacción rápida y otras acciones que procuran garantizar la efectividad de estos objetivos.⁴⁹

La posición de la Unión Europea encaja bien en el clima de diálogo y entendimiento que parece fomentar el nuevo gobierno global. Involucrar y colaborar con la sociedad civil, participación con instituciones locales e internacionales y acción a largo plazo garantizan la intervención de la variedad de actores implicados en los conflictos y la construcción de una paz duradera. Por ejemplo, la relación de indicadores de conflictos fue elaborada a instancias de la Comisión por Conflict Prevention Network, una red de instituciones académicas, ONGs y expertos independientes bajo las órdenes del German Institute for International and Security Affairs.

Indudablemente, la Política de Seguridad necesita mejorar su eficiencia, coherencia y gasto presupuestario. Pero también necesita explicar la novedad de su posición y evitar que su política se interprete como una falta de capacidad para comprometerse en operaciones bélicas a largo plazo con los Estados Unidos.

VII. Defensa de los derechos humanos

La Unión Europea está seriamente comprometida con la defensa de los derechos humanos. Este compromiso está recogido en la Introducción al Tratado de Lisboa y en todos los instrumentos legislativos que regulan las relaciones exteriores de la Unión. En el plano práctico, la Unión ha practicado y practica la llamada ‘política de condicionalidad’, supeditando su ayuda económica o la integración en la Unión a la decisión de mejoras sustanciales en la protección de los derechos humanos, como sucede en el caso de Turquía, por ejemplo.

Esta exigencia de la Unión Europea ha sido criticada en muchas ocasiones. Los motivos de las críticas responden a los llamados riesgos de ‘imperialismo humanitario.’ Estas situaciones se producen cuando la Unión exige derechos que se consideran euro-centristas o sólo propios de la cultura occidental.

Con mayor frecuencia se denuncia la política de ‘doble rasero,’ cuando la exigencia de la Unión en proteger los derechos humanos depende de los intereses económicos o de seguridad que están en juego; o la llamada ‘retórica vacía,’ cuando el discurso no va acompañado de una acción efectiva.

Sin embargo, es preciso reconocer, como afirma Balfour, que la Unión Europea ha demostrado un compromiso real “en palabras y en dinero” como no la he hecho ninguna nación u organización internacional.⁵⁰ Más que otras naciones u organizaciones, la defensa de los derechos humanos está presente en todos los documentos legales de la política exterior de la Unión, no sólo como declaración de principios, sino regulando de hecho esas acciones y ha condicionado la relación con terceros países, con cláusulas específicas, a la voluntad efectiva, presente o futura, de proteger los derechos humanos. Por otra parte, la formalización de estos principios en las

estructuras y políticas de la Unión las hacen menos vulnerables a los posibles cambios políticos. Lógicamente, no hay novedad en el tipo de principios que se defiende. La novedad está en la forma de integrarlos en la legislación y en los instrumentos políticos que fundamentan las acciones exteriores.

Indudablemente, es muy difícil evaluar el impacto real de estas propuestas y existen muchos motivos para poner en duda su eficacia. Una vez más, el criterio para valorar esta política es la comparación con los resultados obtenidos por otras nacionales u organizaciones. También existen algunos datos que muestran ciertos logros: la presión ejercida sobre los países del centro y este de Europa para aceptar su ingreso en la Comunidad ha acelerado y consolidado procesos de democratización evidentes.

En este ámbito es especialmente significativo el trabajo que la Unión Europea ha desarrollado con las ONGs y otras asociaciones de la sociedad civil. En las relaciones con China, por ejemplo, donde la necesidad de evitar la confrontación ha impedido el diálogo y la cooperación con instancias gubernamentales, la Unión esta diseminando esta perspectiva sobre derechos humanos a través de contactos con otras redes políticas.⁵¹ En colaboración con Free Legal Assistance Group, University of Phillipines, PhilRights Ltd y Mamamayang Tutol sa Bitay, la Unión Europea ofreció asesoramiento para desarrollar la campaña que finalmente abolió la pena de muerte en Filipinas en 2006. En Uzbekistan, trabajando con Mahallas –gobiernos locales-, ONGs uzbekas y la institución británica Field Studies Council, la Unión desarrolló en 2006 un proyecto para formar líderes e involucrar a la juventud en los procesos de decisión políticas.

VIII. Compromiso comunitario con la mejora de la diplomacia pública.

La actuación de la Unión Europea en los diversos escenarios analizados demuestra tener un mensaje diferenciado y sugerir unas normas de comportamiento diferentes de otras propuestas internacionales. Por lo tanto, el poder persuasivo y normativo de Europa depende principalmente de la eficacia con que se comunique, presente y defienda en la comunidad internacional, tareas todas ellas que competen a la diplomacia pública. La Unión Europea ha manifestado un expreso deseo de mejorar este tipo de acción.

El documento más reciente que institucionaliza la comunicación de la política exterior de la Unión Europea es el recientemente aprobado Tratado de Lisboa. Como decíamos al inicio, el nuevo tratado supone un paso adelante en el proceso de integración de la Política Europea Exterior y de Seguridad al integrar en una única figura, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, las competencias que antes desarrollaban la Comisión y el Consejo por separado.⁵² Además, para asistir al Alto Representante en sus tareas de comunicación exterior, el Tratado prevé la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior que tendrá como misión asistir al Presidente del Consejo Europeo, al de la Comisión y a los Estados miembros en las relaciones exteriores. Aunque continuarán aplicándose diferentes procesos de decisión para las diferentes áreas de política internacional, estas dos innovaciones institucionales ayudarán en la coordinación de la acción de la diplomacia pública europea y en la mejora de su gestión.

Por el momento, mientras se fija la estructura, se definen las competencias expresas y se delimita el poder que cada institución europea (Consejo, Comisión y Parlamento) tendrán sobre el nuevo organismo, el Servicio Europeo de Acción Exterior se propone como objetivos prioritarios para aumentar la eficacia de la política

internacional europea, reconciliar las diferentes dinámicas de cada institución europea para ganar en coherencia, diseñar estrategias duraderas en el tiempo para obtener una mayor consistencia, aunar los esfuerzos dispersos para fortalecer la capacidad de acción e incrementar la visibilidad de la Unión unificando las tareas de representación en el Alto Representante.

Esta reciente innovación ha estado precedida de diversas acciones en las que la Unión Europea demuestra conocer los nuevos desafíos de la diplomacia pública y las deficiencias que en relación con éstos todavía presenta. Mencionando únicamente alguno de los últimos documentos, cabe destacar el *Libro Blanco de la Política de Comunicación europea*, de febrero de 2006, y *Hacia una comunicación estratégica para las relaciones exteriores de la Unión Europea* (COM (2006) 329) y *Europa en el mundo* (COM (2006) 278).⁵³ Los tres documentos, desde diversas perspectivas, coinciden en destacar la importancia de hacer llegar la información al ciudadano y de comprometerle en el desarrollo de la acción comunitaria en un marco de diálogo y de colaboración. En la misma línea incide el *Informe de la Actividades de Comunicación Exterior* de abril de 2007 y las Comunicaciones de la Comisión sobre Internet y Medios Audiovisuales de 2007 y 2008, respectivamente.⁵⁴ Aunque en esos documentos alude también a los públicos europeos –que podrían considerarse ‘domésticos’ en el caso de la Unión- resulta evidente el interés por dirigirse a audiencias de terceros países e informar con transparencia sobre los intereses y las políticas comunitarias. En este sentido, parece especialmente significativo el reciente documento *Directrices sobre cooperación en comunicación exterior*, del 9 de marzo de 2009, en el que recomiendan diversas acciones para coordinar y armonizar entre todos los actores implicados, y bajo la dirección de la DG de Comunicación, la comunicación de la Unión Europea en el ámbito internacional. Las directrices establecen una guía de ‘buenas prácticas’ para mejorar la imagen corporativa y la identidad visual.⁵⁵

Al análisis y evaluación interno, la Unión Europea suma la crítica y valoración de los expertos. En el marco del Club de Venecia, el pasado 27 de mayo se celebró en París un congreso este tema en el que, además de apuntarse algunas de las definiciones más recientes en el ámbito -como *Social Diplomacy* de Melissen- se concluían líneas de acción como las siguientes: contribuir a la solución de conflictos globales con valores propiamente europeos, fomentar la transparencia dando explicaciones sencillas sobre los asuntos internos complicados o aumentar la sensibilidad para adaptar los mensajes a la diversidad cultural de las audiencias.⁵⁶

Los discursos de las autoridades europeas confirman la voluntad política de poner en práctica esas ideas. El pasado 2 de octubre de 2008, la Vice-Presidenta de la Comisión Europea, Margareta Wasllström, afirmaba en un discurso dirigido a los estudiantes de Georgetown, en Washington: “La diplomacia pública debe reflejar no sólo lo que hacemos o lo que queremos hacer; sino también lo que somos y lo que defendemos. Nos movemos hacia un nuevo e incierto orden global, en el que probablemente esto es más importante que nunca. Los valores que considerábamos evidentes por sí mismos antes, pueden no serlo en el futuro.”⁵⁷

Por otra parte, la acción en diplomacia pública de la Unión Europea, con mayores o menores aciertos, cuenta con una larga experiencia, estructura definida y competencias diversificadas entre los diferentes departamentos, todo ello dirigido desde la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión.⁵⁸

En cualquier caso, y a pesar de las buenas intenciones, los errores y desafíos más frecuentes en la acción exterior de la Unión Europea, por el momento, perviven. La diplomacia pública europea debe reducir el desconocimiento que existe sobre la institución, a veces es una ignorancia completa, otras una información insuficiente y otras, simple desconcierto. Debe, además, minimizar la diversidad

de intereses de las instituciones comunitarias y de los estados miembros. Y, por último, debe conseguir proyectar una cierta unidad en la representación exterior y continuidad en las políticas a pesar de los cambios inevitables.

IX. Necesidades y propuestas de mejora

Lo expuesto hasta el momento nos permite concluir diferentes ideas. La primera es que la Unión Europea conserva autoridad y prestigio para ejercer una influencia decisiva en el nuevo entorno global. A pesar de las diferentes crisis que le afectan (financiera, de identidad, de pérdida de poder internacional), la Unión Europea es un interlocutor imprescindible en este escenario. Tiene un mensaje sólido y diferenciado de otras propuestas; que es percibido de forma suficientemente positiva; que está bien adaptado a las condiciones que exige el nuevo gobierno global; y que viene avalado por una larga experiencia, de éxitos y fracasos, avances y paradas, pero que no ha experimentado retrocesos o procesos de involución.

Una segunda conclusión es que la UE puede hacer una interesante aportación al gobierno global.⁵⁹ La Unión Europea plantea propuestas para la gestión del gobierno global o multilateral que resultan más coherentes con la naturaleza de éste que otras alternativas. Estas propuestas derivan del modelo político de la Unión, de los principios que regulan la gestión interna y de la interacción con agentes no estatales. La integración europea refleja que la voluntad política de actuar en colaboración en el marco de un proyecto común es suficiente para articular un sistema de gobierno global, sin más autoridad que el compromiso de cada estado de respetar y seguir unas directivas comunes. Diferentes actores, actúan en diferentes niveles de gobierno, con diferentes competencias, demuestran que un sistema de interdependencia estatal es perfectamente posible. Las condiciones para su viabilidad (o principios que regulan la gestión interna) también son lecciones que proceden de la

Unión: la importancia del sometimiento a la ley y del respeto a las instituciones que legislan, el principio de subsidiariedad en el reparto de responsabilidades y la constante búsqueda de la coherencia política. Por último, los mecanismos a través de los cuales la UE establece lazos de comunicación y colaboración constantes con diversos representantes de la sociedad civil, dentro y fuera de Europa, presuponen pautas y actitudes necesarias en el nuevo entorno global, como son: la disposición al diálogo, el sometimiento a un marco de acción multilateral y la implicación de agentes no estatales en el diseño y aplicación de las políticas.

En tercer lugar, la influencia global de la Unión Europea reside en el poder de atracción y normativo. Como afirmábamos anteriormente, ambos poderes se exigen el uno al otro. El poder normativo es la confirmación del éxito del poder de atracción, ya que demuestra haber conseguido convencer a otros actores internacionales de la conveniencia de seguir las pautas de comportamiento propuestas. Pero al mismo tiempo, el poder de atracción es condición de eficacia del poder normativo, que sólo se mantendrá en el tiempo en la medida en que no pierda su autenticidad, credibilidad y carácter atractivo. Por lo tanto, la capacidad de atraer de la Unión Europea depende de que los principios normativos que la definen y distinguen no se modifiquen (un reto específico para el Servicio Europeo de Acción Exterior).⁶⁰ Además, la defensa y fomento del corpus normativo que identifica a la Unión reducirá la incertidumbre y desconcierto de la que a veces se quejan sus interlocutores internacionales, haciendo que sus reacciones y decisiones sean previsibles, y hará más visible la unidad que integra a los estados miembros, a pesar de sus diferentes intereses en aspectos puntuales.

Una cuarta idea es la importancia de concebir la diplomacia pública como soporte e instrumento a la vez del poder persuasivo y garantía de la continuidad del poder normativo. Manners sugiere que, en el caso específico de la Unión, el impacto de su poder normativo

dependerá de la claridad con que esos principios sean explicados, de la simplicidad de la acción que los acompañe y de la consistencia de su comportamiento (evitando la impresión de una ‘doble moral’). Todo ello, tarea propia de la diplomacia pública.

Por todo ello, resulta imperativo que la Unión Europea invierta en la mejora de su diplomacia pública. Las propuestas han sido muy numerosas.⁶¹ Sintetizamos a continuación aquellas que han sido sugeridas con más frecuencia y algunas otras que se derivan de las afirmaciones contenidas en este trabajo:

1. Adaptar las estrategias diplomáticas a la particular naturaleza de la Unión Europea. El desafío consiste en comunicar y representar una institución compleja y diversa, que nunca podrá seguir los patrones diplomáticos tradicionales que sigue un estado. Se trata de elaborar mensajes sencillos sobre asuntos complicados. En este sentido,
 - debe presentar la disparidad de voces y opiniones como una riqueza intrínseca de la UE, que favorece el pluralismo y demuestra sensibilidad hacia la diversidad cultural;
 - debe hacer visible, a la vez, la evidente armonía y unidad de los principios básicos. En múltiples ocasiones, las posturas opuestas se dan sólo mientras dura el proceso de negociación. Los acuerdos consensuados tendrían que conseguir, al menos, tanta visibilidad y publicidad como los desencuentros iniciales;
 - debe familiarizar a los públicos internacionales con la variedad de instituciones y representantes de la Unión. A pesar de que la creación de los nuevos cargos de Presidente del Consejo Europeo y de Alto Representante

de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad pretende la unificación de la representación exterior, es indudable que pervivirá el protagonismo de los Jefes de Estado y de Gobierno, así como el de la figura del Presidente de la Comisión;

- debe saber explicar el carácter de proceso inacabado que tiene la Unión. Los objetivos se van consiguiendo de forma progresiva y consensuada, y las políticas se van adaptando a las posibilidades de cada estado miembro.
2. Destacar en el mensaje diplomático la coherencia y estabilidad de las acciones comunitarias, subrayando los principios comunes que orientan las políticas de la Unión y la conexión con decisiones adoptadas en el pasado. Para ello, es necesaria una estrategia diplomática diseñada a largo plazo.
 3. Aprovechar las nuevas tendencias presentes dentro de la UE para desarrollar estrategias diplomáticas innovadoras:
 - La disolución de fronteras entre los asuntos domésticos e internacionales permite diseñar estrategias que contemplen de forma simultánea el efecto en los públicos externos e internos.
 - La experiencia en las relaciones con la sociedad civil favorece el desarrollo de prácticas que establezcan contactos duraderos con líderes sociales y acciones que permitan la escucha activa de esos agentes.
 - La constante interacción entre diferentes niveles políticos (entre los estados miembros, de los estados con las instituciones comunitarias, de la Unión con otros

organismos internacionales) obliga al desarrollo de actividades diversificadas y paralelas capaces de atender y combinar distintos interlocutores e intereses.

4. Resaltar la específica contribución de la Unión Europea al nuevo contexto del gobierno global. De forma sintética, esa aportación se articula principalmente a través de cuatro ideas:
 - la decidida proyección global: a pesar de ser una organización regional, la UE tiene un compromiso real con los problemas que afectan al conjunto del planeta; compromiso que, sin dejar de ser interesado, resulta más solidario que el expresado por las nuevas potencias emergentes. La cooperación que promueven los llamados BRICS busca en mayor medida proteger su soberanía que fomentar la integración.
 - la disposición al diálogo y a la negociación como seña de identidad de su política exterior;
 - la sensibilidad para captar la diversidad cultural: aunque la integración de la minoría islámica es todavía una cuestión pendiente, la Unión Europea sabe adaptar los mensajes a las distintas audiencias y escuchar las inquietudes de los diferentes grupos sociales;
 - y el trabajo en colaboración con otros actores como la OTAN, Naciones Unidas u organizaciones regionales en África, Latinoamérica y Asia.

En un mundo en el que el poder está medido por la capacidad de influir y de persuadir, la facultad de la Unión Europea para establecer normas y procedimientos le habilitan para desempeñar un papel relevante en el actual contexto internacional. Pero ese potencial debe

ser convenientemente comunicado para persuadir a otros actores internacionales en seguir la misma dirección. Ese es el reto al que se enfrenta su diplomacia pública.

Notas Finales

1. Ref. 14930/ 09. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 23 de octubre de 2009.
2. Aunque el Tratado de Lisboa introducirá cambios en este ámbito, la política exterior y de seguridad de la Unión Europea se articula a través de diferentes pilares. El primer pilar incluye el comercio exterior, mercado interior, política de desarrollo y prevención de conflictos, está gobernado por la Comisión y las decisiones se adoptan por mayoría. Este pilar es propiamente comunitario. El segundo pilar corresponde a la política exterior y de seguridad, está gobernado por el Consejo y sólo se adoptan decisiones por unanimidad. Este segundo pilar es todavía intergubernamental. El tercer pilar lo constituye la acción policial y jurídica en materias penales y los asuntos de seguridad interna: también gobernado por el Consejo, los gobiernos procuran la cooperación pero conservan su poder y competencia. Cfr. Stephan Keukeleire and Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2008).
3. Brian Hocking & Jozef Bátora. “Diplomacy and the European Union.” *The Hague Journal of Diplomacy* 4 (2009) 113-120 .p.14. Traducción del autor. **Text in English: “(...) the EU — as a large-scale experiment in governance beyond the state — can be seen as a fascinating laboratory for studying the evolution and adaptation of diplomacy.”**
4. Cfr Christer Jönsson, “Global Governance: Challenges to Diplomatic Communication, Representation, and Recognition” en Andrew F. Cooper, Brian Hocking and William Maley, *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?* (New York: Palgrave-MacMillan, 2008), 30.
5. Citado en Jim Whitman *The Fundamentals of Global Governance* (New York: Palgrave-MacMillan, 2009), 8.
6. Cfr Andrew Kuper, “Reconstructing Global Governance: Eight Innovations” en David Held y Anthony McGrew, *Globalization theory: approaches and controversies*. (Cambridge: Polity Press, 2007), 225–238. Traducción del autor. **Text in English “securing rights by defining obligations; bringing non-state actors into governance; redistributing responsibilities; enabling neo-electoral democracy; instituting a plurality of powers; extending accountability agencies; enshrining a charter of obligations; restructuring corporate and citizen sectors.**
7. Cfr Whitman, *The Fundamentals of Global Governance*.

8. Cfr David Held, “Global Governance: Apocalypse Soon or Reform!” en David Held y Anthony McGrew, *Globalization theory: approaches and controversies* (Cambridge: Polity Press, 2007), 240–259.
9. Christer Jönsson, *Global Governance*, 38.
10. Philip Seib, “Conclusion: the task for policy makers” en Philip Seib (ed.), *Toward a new public diplomacy. Redirecting US foreign policy*. (New York: Palgrave Macmillan, 2009) 249.
11. Cfr David Spence, “EU Governance and Global Governance: new roles for EU diplomats,” en Andrew Cooper, Briand Hocking y William Maley, *Global Governance and Diplomacy. Worlds apart?* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), 63–84.
12. El debate sobre la definición de esta actividad está generando muchas y buenas propuestas. El presente trabajo no pretende añadir una más: simplemente sintetiza algunas de las ideas presentes en ese debate.
13. Las nuevas propuesta de Castells (*diplomacy of the public*) y Melissen (*social diplomacy*) reflejan bien la acción y el protagonismo de los ciudadanos en la esfera internacional. Sin embargo, a mi modo de ver, para poder considerar esa actividad ‘diplomacia pública’ es preciso una cierta institucionalización: es decir, que esos ciudadanos actúen de forma coordinada, representados por alguna organización pública y con objetivos definidos. Si no, podemos estar ante una forma de comunicación internacional, pero no propiamente diplomacia pública. Cfr Manuel Castells, “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Network and Global Governance” en Geoffrey Cowan y Nicholas Cull (eds.), *Public Diplomacy in a Changing World*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. (New York: Sage, 2008); Jan Melissen, “From Public Diplomacy to Social Diplomacy? A Changing Concept for a Changing World,” Background Paper. Club of Venice, Public Diplomacy Workshop, Paris, 27 May 2009.
14. Cfr Joseph Nye, “Public Diplomacy and Soft Power,” en Geoffrey Cowan y Nicholas Cull (eds.), *Public Diplomacy in a Changing World*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. (New York: Sage, 2008).
15. Cfr. Kathy R. Fitzpatrick, “Advancing the New Public Diplomacy: A Public Relations Perspective,” *The Hague Journal of Diplomacy* 2 (2007) 187–211.
16. Keukeleire y MacNaughtan recogen de forma sintética las diferentes posturas del debate. Cfr. Stephan Keukeleire y Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*. (New York: Plagrave McMillan, 2008).

17. Cfr. Geoffrey Cowan y Nicholas Cull (eds.), *Public Diplomacy in a Changing World*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. (New York: Sage, 2008); Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York: Palgrave-Macmillan 2005); Lord Carter of Coles, *Public Diplomacy Review* (London, December 2005); Mark Leonard, *Public Diplomacy* (London: The Foreign Policy Center, 2002); *Engagement. Public Diplomacy in a Globalised World*, (London: Foreign and Commonwealth Office, 2008).
18. Peter Haas “Epistemic Communities” en Daniel Bodanski, Jutta Brunee & Ellen Hey, *Oxford Handbook of Environmental Law* (New York: Oxford University Press, 2007). Traducción del autor. **Text in English: “ideas become increasingly important as maps or frames for decision-makers in an unfamiliar setting.”**
19. Cfr. Anthony R. Zito “Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration” en *Journal of European Public Policy*, 8:4, August 2001: 585–603. Traducción del autor. **Text in English: “The ideas guide political actors when facing new, complex, and uncertain environments and assist in selecting the suitable option.”**
20. Joseph Nye, *Soft Power* (New York: Public Affairs, 2004), 31-32 Traducción del autor. **Text in English: countries that are likely to be more attractive in postmodern international relations are those that help to frame issues, whose culture and ideas are closer to prevailing international norms, and whose credibility abroad is reinforced by their values and policies.”**
21. Cfr Robert Reilly “No Substitute for Substance” *The Journal of International Security Affairs*, 17, Fall 2009.
22. Recogiendo esta idea, Jan Melissen propone el término ‘diplomacia social’ mencionado anteriormente. Como el mismo afirma, “enfatisa la dimensión social de la diplomacia pública y la incorporación de actores independientes” Jan Melissen, “From Public Diplomacy to Social Diplomacy?”, 2. Traducción del autor. **Text in English: “it emphasizes the societal dimension of public diplomacy and the involvement of independent actors, beyond government.”**
23. Alex Evan y David Steven, “Towards a Theories of Influence for Twenty-First-Century Foreign Policy: Public Diplomacy in a Globalized World” en *Engagement. Public Diplomacy in a Globalised World*, (London: Foreign and Commonwealth Office, 2008), 54–55.
24. En la comunicación de redes o *network communication*, la atención se pone en la identificación de objetivos políticos y en los posibles actores interesados con la finalidad de trabajar en colaboración con ellos y

- producir de forma conjunta acciones diplomáticas. Cfr Brain Hocking, “Reconfiguring public diplomacy: from competition to collaboration” en *Engagement. Public Diplomacy in a Globalised World*, (London: Foreign and Commonwealth Office, 2008), 66.
25. Nicholas Cull “Diplomacia pública: consideraciones teóricas” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2009, 1–38.
 26. Nancy Snow, “Rethinking public diplomacy” en Nancy Snow y Philip M. Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (Routledge, New York, NY, 2009), 10.
 27. Cfr Joseph Nye, “Public Diplomacy and Soft Power”, 94–95.
 28. Cfr. *Gross Domestic Product at Market Prices*. Eurostat Tables & Graphs, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plu gin=1&language=en&pcode=tec00001>>.
 29. Cfr. *Impact of the crisis on unemployment has so far been less pronounced in the EU than in the US*. Eurostat. Newsrelease, STAT/10/67 May 11, 2010.
 30. Cfr Eurostat, “Hechos y cifras sobre Europa y los Europeos.” Comisión Europea. Luxemburgo, 2007.
 31. Cfr.. Bertelsmann Stiftung demoscopic survey. *World powers in the 21st century*. June, 2006; *World public see European Union as a “positive influence*. World Public Opinion. University of Maryland, Maryland, 2007.
 32. Cfr. Martín Ortega (Ed.) “Global Views on the European Union, Institute for Security Studies.” *Chaillot Paper*, n 72 (Paris, November 2004); Natalia Chaban, Ole Elgström y Martin Holland, “The European Union As Others See It.” *European Foreign Affairs Review* 11: 245–262, 2006; Javier Noya, “Europe’s image.” ARI n 17 (Real Instituto Elcano, Madrid, 2005).
 33. Cfr. Natalia Chaban, Ole Elgström and Martin Holland, “The European Union As Others See It.”
 34. Cfr. Fiske de Gouveia, *European Infopolitik* (London: The Foreign Policy Center, 2005), 3.
 35. Recogidos, de forma sintética, en los artículos I-2 y I-3 de la Constitución Europea.
 36. Cfr. Ian Manners, “The constitutive nature of values, images and principles in the European Union” en Sonia Lucarelli & Ian Manners (eds.) *Values and principles in European Union Foreign Policy* (New York: Routledge, 2006) 19–41.

37. Cfr Ian Manners, “The constitutive nature of values, images and principles in the European Union” en Sonia Lucarelli & Ian Manners (eds.) *Values and principles in European Union Foreign Policy* (New York: Routledge, 2006), 35.
38. Cfr. European Council, 200; European Security Strategy, European Council, 2003.
39. Cfr. Lucarelli, Sonia, ‘Values, principles, identity and European Union foreign policy’ en Sonia Lucarelli & Ian Manners (eds.) *Values and principles in European Union Foreign Policy* (New York: Routledge, 2006), 1–18.
40. En los años 70, la Corte Europea de Justicia estableció un sistema de consulta y en los primeros 90, la UE adoptó normas de transparencia para las instituciones europeas. En 2001 se incluyó en el Libro Blanco del Gobierno de la Comisión Europea (European Commission’s Governance White Paper) y actualmente está recogido en el Tratado de Lisboa.
41. Cfr. Dawid Friederich “Democratic Aspiration Meets Political reality: Participation of Organized Civil Society in Selected European Policy Process” en Jens Steffek, Kissling and Patricia Nanz, *Civil Society Participation in Europe and Global Governance* (New York: Palgrave/Macmillan, 2008) 141–165.
42. Cfr Ian Manners, “The normative power of the European Union in a globalised world”, en Zaki Laïdi, *EU foreign policy in a globalized world*. (New York: Routledge, 2008) 23–37.
43. Cfr Natalie Tocci (ed.) *Who is a normative power foreign policy actor? The European Union and its global Partners*. Center for European Policy Studies. 2008.
44. Cfr. Ian Manners, *The concept of normative power*, DIIS Brief, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, May 2009.
45. Cfr. Tratado de Lisboa, Título III, Cap. 1, art. 208–211; Acuerdo ACP-EU de Cotonou, junio 2000, Título I, Cap. 2, art. 4
46. Cfr. Tratado de Lisboa, Acuerdo ACP-EU de Cotonou, junio 2000, Título I, Cap. 1, art. 1
47. Javier Solana, “The EU Is Making the World Safer”, *RealClearWorld*, October 11, 2009, Traducción del autor. **Text in English “...our business is peace-building, not waring war. The EU is not a military Alliance. The solution to any crisis, emergency or conflict must always be political, and por ESDP actions are always firmly anchored in political strategies formed by consensus.”**

48. Cfr Javier Niño Pérez, “Conflict indicators developed by the Commission: the check-list for Root Causes of Conflict/early warning indicators” en V. Kronenberg and J. Wouters, eds. *The European Union and Conflict Prevention* (La Haya: T.M.C. Asser Press, 2004) 3–19.
49. Cfr http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00003_en.htm.
50. Cfr Rosa Balfour, “Principles of Democracy and Human Rights” en Sonia Lucarelli y Ian Manners, *Values and Principles in European Union Foreign Policy* (New York; Routledge, 2006), 127.
51. Cfr. Richard Balme, “The European Union, China and Human Rights” en Zaki Laidi (ed.) *EU Foreign Policy in a Globalized World* (New York: Routledge, 2008) 143–173.
52. La primera persona que detenta el cargo es la británica Catherine Ashton. Las competencias están descritas a lo largo del Título V, explícitamente en el art. 27. Como reflejo de ese deseo de unión entre las instituciones que antes actuaban por separada en política internacional, el Alto Representante es a la vez, Vice Presidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Política Exterior.
53. Cfr *White Paper on a European Communication Policy* COM(2006) 35 final; *Towards a Communication Strategy for the EU’s external relations* COM(2006) 329 y *Europe in the World* COM (2006) 278.
54. Cfr *Communication to the Commission. Communicating about Europe via the Internet. Engaging the citizens.* SEC (2007) 1742. Brussels, 21.12.2007. *Communication to the Commission. Screening of External Communication Activities.* SEC (2008) 541/4. *Communication to the Comisión. Communicationg Europe through audiovisual media.* SEC (2008) 506/2, 24.4.2008.
55. Cfr *Guidelines on cooperation in external communication.* Version 9.3. 2009. Ver también *Communicationg Europe in Partnership* (2009/C 13/02) Official Journal of the European Union. 20.1.2009.
56. Cfr Workshop on Public Diplomacy. Club de Venecia. París, 27–29 de mayo de 2009. Ver también “New Paradigms, New Models — Culture in the EU External Relations” Ljubljana, 13–14 de mayo de 2008.
57. Margaret Wallström, Mortara Center for International Studies, Georgetown University, Washington, DC, 2 de octubre de 2008. SPEECH/08/494. Traducción del autor. **Text in English: “We Europeans believe that public diplomacy plays a special role in the external relations of the European Union. (...) Public diplomacy should reflect not only what we do or want to do; but also what we are and what we stand for. As we move towards a new and**

uncertain global order, this is probably more important than it has ever been. The values we considered self evident before, may not always be so in future.”

58. Para un completo análisis de la actividad desarrollada por la Unión, ver Dov Lynch, “Communicating Europe to the World: What Public Diplomacy for the EU?” European Policy Center, (EPC Working Paper no. 21, noviembre de 2005); Anna Michalsky, “The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion” en Jan Melissen (ed), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York: Palgrave-Macmillan, 2005), 124–144.
59. Aportación que resulta necesaria también para la estabilidad de la política exterior y de seguridad de la Unión. La Unión Europea está amenazada por los mismos riesgos globales que el resto de la sociedad mundial y la estabilidad lograda a través del proceso de ampliación está llegando a su fin, ya que se termina el número de los posibles candidatos. La organización debe continuar su influencia en el Mediterráneo, o en las relaciones con Asia, África y Latinoamérica, y requiere una comunicación y presentación efectiva de sus principios y políticas.
60. Con el nuevo Servicio de Acción exterior, existe el riesgo de que la UE pierda poder normativo. El poder normativo de la UE recae principalmente en la acción de la Comisión y en las áreas que le correspondían. La necesaria coordinación con el Consejo, si bien dotará de mayor unidad a la acción política, puede restar capacidad normativa por someter los principios de la Comisión a los intereses, menos idealistas y más de corto plazo, de los estados miembros. La diplomacia pública debe evitar este peligro.
61. Cfr. Dov Lynch, “Communicating Europe to the World: What Public Diplomacy for the EU?” European Policy Center, EPC Working Paper no. 21, noviembre de 2005; Anna Michalsky “The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion en Jan Melissen (ed), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York: Palgrave-Macmillan 2005), 124–144; Fiske de Gouveia, *European Infopolitik* (London: The Foreign Policy Center, 2005).

Biografía del Autor

Es Profesora Titular de Universidad en España (Universidad de Navarra), Guest Professor en Universite Paris XII-Val de Marne (París) y ha sido Visiting Professor en la Annenberg School of Communication, University of Southern California (Los Angeles, CA).

Es experta en estrategias de diplomacia pública, análisis de información internacional y cobertura de conflictos. Algunos de los trabajos publicados recientemente en este campo son *Framing the clash of civilizations in Europe: interaction between political and media frames* (2009); *Imagen y credibilidad de los EE.UU. en Europa: cobertura de la guerra de Irak en la TV europea* (2009); *Diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación política internacional* (2007), *September 11 in the Spanish Press: War or Terrorism Frame?* (2007).

Ha sido Fulbright Fellow durante el año 2009, ha recibido la beca Salvador de Madariaga y también fue distinguida como NATO Fellow en 1992. Ha desarrollado buena parte de su investigación en universidades y centros de investigación internacionales, tales como en el Center for International Affairs de Harvard University (1992-93); London School of Economics (1992); Hoover Institution (Stanford University, 1993); University of Texas (1999); George Washington University (2004); Center for Arts & Culture (2006) y Annenberg School of Communication (University of Southern California, 2009).

En la actualidad es Investigadora Principal del proyecto *Un nuevo modelo de comunicación para instituciones*, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (España) y colabora en el proyecto *Fronteras y globalización* del Instituto de Cultura y Sociedad de la Universidad de Navarra.

Fue Decana de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra (2005-2008) y Vicedecana de Investigación (1999-2002) y de Relaciones Externas (2002-2005) de la misma Facultad.

Other Papers in the CPD Perspectives on Public Diplomacy Series

All papers in the CPD Perspectives series are available for free on the Center's website (www.uscpublicdiplomacy.org). To purchase any of the publications below in hard copy, please contact cpd@usc.edu.

- 2010/4 Spectacle in Copenhagen: Public Diplomacy on Parade
by Donna Marie Oglesby
- 2010/3 U.S. Public Diplomacy's Neglected Domestic Mandate
by Kathy R. Fitzpatrick
- 2010/2 Mapping the Great Beyond: Identifying Meaningful Networks
in Public Diplomacy
by Ali Fisher
- 2010/1 Moscow '59: The "Sokolniki Summit" Revisited
by Andrew Wulf
- 2009/3 The Kosovo Conflict: U.S. Diplomacy and Western Public Opinion
by Mark Smith
- 2009/2 Public Diplomacy: Lessons from the Past
by Nicholas J. Cull
- 2009/1 America's New Approach to Africa: AFRICOM and Public Diplomacy
by Philip Seib

Public Diplomacy

La Diplomatie Publique

الدبلوماسية العامة

Общественная дипломатия

Publieksdiplomatie

PUBLICZNA DYPLMACJA

הסברה

Diplomacia Pública

公共外交

Δημόσια Διπλωματία

Публична дипломатия



ISBN 978-193280078-4



9 781932 800784

 USC Center on
Public Diplomacy
at the Annenberg School