

# Soft Power and Public Diplomacy: The Case of the European Union in Brazil

By *María Luisa Azpíroz*



**Soft Power and Public Diplomacy: The Case of the  
European Union in Brazil**

María Luisa Azpíroz

**March 2015  
Figuroa Press  
Los Angeles**

SOFT POWER AND PUBLIC DIPLOMACY: THE CASE OF THE  
EUROPEAN UNION IN BRAZIL

by María Luisa Azpiroz

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 Bookstores

Cover, text, and layout design by

**USC Design Studio**

Produced by Crestec, Los Angeles, Inc.

Printed in the United States of America

**Notice of Rights**

Copyright © 2015. All rights reserved. Except for the quotation of short passages for the purposes of criticism and review, no part of this book may be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage and retrieval system now known or to be invented, 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 University 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 Bookstores are trademarks of the University of Southern California.

Library of Congress Cataloguing-in-Publication Data

MARÍA LUISA AZPIROZ

SOFT POWER AND PUBLIC DIPLOMACY: THE CASE OF THE  
EUROPEAN UNION IN BRAZIL

ISBN-13: 978-0-18-218802-4

ISBN-10: 0-18-218802-7

Library of Congress Number: 2015934376

## **About the USC Center on Public Diplomacy**

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

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

USC received the 2008 Benjamin Franklin Award for Public Diplomacy from the U.S. State Department in recognition of the university's teaching, training and research in public diplomacy.

### **CPD's Mission**

The USC Center on Public Diplomacy seeks to advance and enrich the study and practice of public diplomacy through research, professional education and public engagement.

### **CPD Perspectives**

CPD Perspectives on Public Diplomacy is a periodic publication by the USC Center on Public Diplomacy (CPD), that 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 illustrates the breadth of public diplomacy—its role as an essential component of international relations and the intellectual challenges it presents to those seeking to understand this increasingly significant factor in global society.

CPD Perspectives is available electronically in PDF form on CPD's website ([www.usepublicdiplomacy.org](http://www.usepublicdiplomacy.org)) and in hard copy by request.

For general inquiries and 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, Suites 232-234  
Los Angeles, CA 90089-0281  
Tel: (213) 821-2078; Fax: (213) 821-0774  
[cpd@usc.edu](mailto:cpd@usc.edu)



## **Soft Power and Public Diplomacy: The Case of the European Union in Brazil**

This research starts from the hypothesis that public diplomacy helps the European Union (EU) strengthen its soft power. Given the significance of Brazil as a strategic partner in Latin America, it is therefore important to identify and analyze the ways in which the EU has developed its public diplomacy with this country. With the aim of contributing to the analysis of the EU's international activities from the perspective of public diplomacy, the following questions will be answered: Which public diplomacy activities does the EU practice in Brazil? Which challenges and opportunities does the EU face in the application of soft power?

This article firstly develops a theoretical framework on the EU's soft power resources. Secondly, a contextual framework is presented regarding the EU's relations with Latin America, Mercosur, and Brazil in the last three years (2011-2013), which coincide with the start of the supranational and official EU diplomatic service: the European External Action Service (EEAS). Finally, there follows the identification and analysis of EU public diplomacy activities in Brazil. This research draws upon existing academic publications, official EU documents and websites, and interviews with personnel from the EEAS (in Brussels and Brasilia) and DG Development and Cooperation (DG DEVCO).

### **1. Theoretical Framework: The EU's Soft Power Resources**

In an age of global information and the increasing influence of non-state and non-governmental actors in the political sphere, it is more often appropriate to exert power "with" others and not "on" others.<sup>1</sup> The creation of networks of trust working collaboratively towards common goals, and the use of soft power instead of hard power, becomes increasingly relevant in this context.

---

Postdoctoral fellowship financed by BelPD-COFUND Fellowship (ULg & Marie Curie Actions of the European Commission).

The international power of the EU is associated with persuasion and cooperation rather than coercion or unilateralism.<sup>2</sup> The EU is, therefore, an actor linked more to soft power than to hard power; indeed, the normative power attributed to the EU can be considered a confirmation of the great soft power capacity it possesses. The concept of the EU as a normative power refers to its ability to transform societies by disseminating its principles and practices, which are assumed to be of universal application. Viewing the EU as a normative power attributes to it the capacity to determine what represents “normal” behavior on the international scene.<sup>3</sup> Given its combination of soft and hard power resources, the EU is also associated with a specific type of international power that could be equated with smart power, i.e. civil power. The concept of the EU as a civil power highlights the prevalence of civil action and the use of economic instruments rather than security and defense policy.<sup>4</sup> Referring to the EU as a civil power overcomes the possibly idealistic and Eurocentric connotations of referring to it as a normative power. From a civil power perspective, EU foreign policy can be seen to include a coercive dimension, since it resorts to forms of pressure such as political, economic, and normative conditionality, and even to sanctions (mainly economic) and to military means (mainly in humanitarian and peace missions, which retain a significant civil dimension).<sup>5</sup>

By propagating the EU’s soft power resources (including culture, principles, institutions, and foreign policy strategies), EU public diplomacy contributes to the exercise of soft power, and to some extent, to its normative and civil power. These soft power resources include:

- *European Culture and Identity.* The motto of the EU, “united in diversity,” reflects how Europeans have come together to work for peace and prosperity, being at the same time enriched by their different languages, cultures, and traditions. This motto represents the “brand” under which the EU presents itself to the world: as an internally diverse political entity consisting of different states working together for the common good.<sup>6</sup>

The EU also presents itself as a model of regional integration, since its own experience demonstrates the contribution of its regional model to peace, political stability, economic prosperity, and social welfare. The way in which the EU manages its internal pluralism and advances toward greater integration constitutes a practice that could be exported to other regional groupings. Finally, regional integration is presented as desirable in order to create synergies and gain a stronger voice in global governance. For all these reasons, the EU promotes regional integration and interregional relations throughout the rest of the world.

- *EU Principles.* Article 10A of the Lisbon Treaty mentions the principles that have inspired the creation, development, and enlargement of the EU, and the values the EU seeks to advance in the wider world: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, the respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law.
- *EU Institutions: the European External Action Service (EEAS).* The Lisbon Treaty provides three important organizational innovations for the horizontal coordination (between institutions and policies)<sup>7</sup> of the EU's international activity and public diplomacy. Firstly, it announces the creation of the EEAS, the official EU diplomatic service. This includes a headquarters in Brussels and multiple EU Delegations (which replace the delegations of the European Commission, representing the EU as a whole and not only the Commission) in third countries and international organizations (such as UN and the WTO). The EEAS is an autonomous institution within the EU. It has its own budget and has absorbed the competences of the defunct Directorate General for the External Relations (DG RELEX). The institution works closely with Directorates General (DGs) that were previously members of the "RELEX family"<sup>8</sup> and with the service for Foreign Policy Instruments (FPI).<sup>9</sup> Secondly, the Lisbon Treaty creates the post of High Representative of the



Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission (HR/VP). The HR/VP (Catherine Ashton in the period of study) leads the EEAS, and her post establishes a link between the two main axes of the EU's international activity: the CFSP (intergovernmental method) and EU's common external action (community method). In the first case, she takes part in the European Council (as HR) and in the Council of the European Union (as President of the Foreign Affairs Council). In the second case, she is Vice-President of the European Commission (with authority to coordinate the work of the other Commissioners) and responsible for overseeing the EU's external activities. This multidimensional post was created precisely to increase the weight, coherence, and visibility of the EU's international activity.<sup>10</sup> Finally, the European Council is institutionalized, and the role of the previous rotating Presidency of the European Council<sup>11</sup> is assumed by a fixed and full-time President (Herman Van Rompuy in the period of study). By eliminating the rotating Presidency, which tended to introduce new priorities in foreign relations according to the short-term interests of the Member State in post, the EU creates more continuity in its diplomatic representation, policy priorities, and message.<sup>12</sup>

The EEAS is the official EU diplomatic service and the main EU institution in charge of public diplomacy. The EEAS headquarters in Brussels is responsible for communication and coordination, the more "social" dimensions of EU public diplomacy corresponding to DG DEVCO programs. The EU Delegations are responsible for public diplomacy abroad. They collaborate in the implementation and promotion of public diplomacy strategies designed by the EEAS and the Commission. They also have a specific budget for their own cultural diplomacy activities (celebration of Europe Day and other relevant dates, for example) and media diplomacy activities. These include the preparation and promotion of visits, events, and actions addressed to opinion leaders such as public institutions, business associations, academia, civil society, and the media, as

well as the general public. They also prepare political reports, monitor local media and development programs, and identify the most relevant audiences with a view to promoting dialogue, collaboration, and mutual understanding.

It is worth noting that, on the rare occasions that the EEAS mentions the term “public diplomacy,” this refers mainly to media diplomacy actions. This reveals a rather instrumental view of the activity. For example, the definition of the *Information and Communication Handbook for EU Delegations* states that public diplomacy includes elements such as “advocacy”, “public persuasion,” and “basic information provision”, with the ultimate objective of “enhancing public perception/awareness of a world stage actor.”<sup>13</sup> In a similar way, the EEAS website describes the aim of public diplomacy in the Industrialized Countries Instrument (ICI) as being to “enhance the visibility of the EU as a whole, promote a better understanding of the EU’s actions and positions and exert a positive influence on how the EU is perceived in partner countries.”<sup>14</sup> However, as shown below, EU public diplomacy goes further than media diplomacy actions. Commenting on this lack of definition, the EEAS headquarters note this institutional ambiguity poses problems when assigning funding to public diplomacy.<sup>15</sup>

Recently, public diplomacy has acquired more relevance in the EU’s strategies and documents. The regulation establishing a Partnership Instrument for Cooperation with Third Countries (PI) for the period 2014-2020 mentions the term “public diplomacy” three times, even if it does not define what it is: it is considered an activity to enhance in order to promote a widespread knowledge and visibility of the Union, its values and interests.<sup>16</sup> In the PI Multi-annual Indicative Programme for the period 2014-2017, public diplomacy (including cultural diplomacy) and outreach activities are mentioned, together with education and academic cooperation, as the platform to enhance widespread understanding and visibility of the Union and its role on the world scene.<sup>17</sup>

- *EU Foreign Policy Strategies*. Article 10A of the Lisbon Treaty mentions the fundamental aims that guide the EU's international activities, building upon the EU's identity, principles, and political practices. In summary, these are: to defend peace; to support sustainable development as a means to eradicate poverty; to promote the removal of barriers to international trade; to provide humanitarian aid; and to promote an international system based on multilateralism.

EU soft power resources are reflected in the EU's relations with Brazil, which are developed in the broader context of EU relations with Latin America and Mercosur. In the next section, a contextual framework for this relationship is outlined.

## **2. Contextual Framework: EU Relations with Brazil, 2011-2013**

The EU and Latin America have strong historical, cultural, and economic ties, as well as a biregional Strategic Partnership established when the first EU-Latin America/Caribbean (LAC) Summit took place in 1999. In 2012, the EU was the second most active trade partner of the region and the most important foreign investor, and together with its Member States an important donor of official development aid.<sup>18</sup> In the period 2011–2013, the biregional strategic association EU-Latin America was guided by the Action Plans established in the sixth EU-LAC Summit (Madrid, 16/19 May 2010) and in the first EU-CELAC Summit/seventh EU-LAC Summit (Santiago de Chile, 26/27 January 2013). In both summits, joint declarations highlighted the common values and global challenges of the two parties, and the need to strengthen the biregional association and promote innovation, technology, and investment for sustainable development. The Action Plan 2010-2012 proposed a work program that included greater dialogue, new cooperation activities, and development in six domains: science, research, innovation, and technology; sustainable development, environment, climate change, biodiversity, and energy; regional integration and interconnectivity to promote social inclusion and cohesion; migration; education and employment to promote social inclusion and cohesion; and

the world drug problem.<sup>19</sup> The Action Plan 2013-2015 adds two more domains: gender, and investments and entrepreneurship for sustainable development.

In Latin America, Mercosur is probably the sub-regional bloc of greatest importance for the EU, since it absorbs the biggest part of European exports and private investments. In turn, the EU is Mercosur's primary economic and trade partner. Relations between the EU and Mercosur are guided by the Interregional Framework Cooperation Agreement of 1995 (in force since 1999).<sup>20</sup> Negotiations for an Interregional Association Agreement were suspended in 2004 due to disagreements regarding the commercial chapter. The EU was reluctant to liberalize the agricultural sector, where Mercosur has comparative advantages, and wanted to maintain subsidies for the production and export of agricultural goods. Mercosur, for its part, was resistant to the liberalization of investments, services, and public markets demanded by the EU.<sup>21</sup> Negotiations restarted in 2010 on the occasion of the fourth EU-Mercosur Summit (held in parallel with the sixth EU-LAC Summit). Since then, nine negotiation rounds in the meetings of the Biregional Negotiations Committee have made steps forward in the political and cooperation chapters, as well as in the normative part of the commercial chapter. However, the signing of an Interregional Association Agreement is still hampered by disagreement over the commercial chapter, in Mercosur mainly from Argentina and Brazil.<sup>22</sup>

After two decades of collaboration with the EU, Mercosur has not evolved sufficiently in the consolidation of its regional integration: it has not finalized its free trade area or its customs union; it has not created a collective negotiation body; and it has not adopted common legislation in areas subject to negotiations (services, investments, and governmental purchases).<sup>23</sup> As in the rest of Latin America, the regionalism of Mercosur is more intergovernmental than supranational, and this complicates the existence of strong common institutions, of a common identity, and of a sufficient level of social support, leaving regionalism at the mercy of the Member States.<sup>24</sup> Brazil, interested in strengthening its role in South

American regional power, defends integration in Mercosur and the negotiations for an Interregional Association Agreement. However, Brazil also protects its developmentalist economic model, which aims to reduce national vulnerability and to maintain autonomy in the formulation of industrial and financial policies.<sup>25</sup> This economic strategy has worked in Brazil due to its continental size and enormous domestic market.<sup>26</sup> Brazil is therefore resistant to a greater degree of supranationality, to the extent that it may be limiting its ability to react when faced with external economic crashes. The establishment of the Union of South American Nations (USAN), previously the South American Community of Nations (CSN), has been understood as a Brazilian commitment to “enlarging” instead of “furthering” Mercosur. USAN is a weakly institutionalized project, focusing on South American physical integration and the liberalization of commercial exchanges and intraregional investments.<sup>27</sup>

While dealing with the difficulties encountered in exporting its model of regional integration and securing association agreements, the EU is also adapting to the progressive evolution of international relations towards a multipolar and interdependent world, where emerging powers are gaining strength. Therefore, although the EU has not abandoned its commitment to regional integration and interregional relations, since 2003 it has begun to establish Strategic Partnerships with countries considered to be major political and economic powers. The EU Commission’s 2005 report “A stronger partnership between the EU and Latin America” highlights the economic expansion of the Asian powers and the weight of Brazil and Mexico in Latin America. Introduced in 2009, the strategy “The EU and Latin America: Global players in partnership” espouses promoting regional integration whilst strengthening bilateral relations with individual countries in a way that complements biregional relations. The signing of a Strategic Partnership agreement with Brazil in 2007, the first such agreement with a Latin American country, takes place in this context. The EU has defended the agreement describing Brazil as “a key interlocutor,” “a champion of the developing world in the UN and the WTO,” and “a natural leader in South America and a key player in Latin America.”<sup>28</sup> The Strategic

Partnership does not imply that the EU has abandoned negotiations for an Interregional Association Agreement with Mercosur, but rather that it is choosing a pragmatic approach by furthering bilateral relations with a country of increasing significance.<sup>29</sup> The EU is also seeking to institutionalize a regular bilateral dialogue regarding global, regional, and bilateral issues of common strategic interest. Both the EU and Brazil consider Strategic Partnership supportive of their own international recognition and visibility, and as a tool to diversify their international relationships and gain economic benefits.<sup>30</sup>

Within the framework of the Strategic Partnership, the fifth and sixth EU-Brazil summits were held in 2011 and 2013.<sup>31</sup> In both summits, the two parties reaffirmed their commitment to the values and principles they share. They also maintained their aim to work together regarding global, biregional, and bilateral issues, as well as in relation to the main international forums. Brazil is a valuable partner for the EU as it is the BRICS country that cooperates with the EU the most in multilateral fora.<sup>32</sup> During the period of study, bilateral relations between the EU and Brazil were guided by the first and second Joint Action Plans (2009-2011 and 2012-2014). In the first of these plans, five main areas of action were specified (including different intervention areas): promoting peace and comprehensive security through an effective multilateral system; enhancing economic, social, and environmental partnership to promote sustainable development; promoting regional cooperation; promoting science, technology, and innovation; and promoting people-to-people exchanges. These areas for action were reaffirmed in the second Joint Action Plan.

### **3. EU Soft Power and Public Diplomacy in Brazil**

The EU's soft power resources are employed in its relations with Latin America, Mercosur, and Brazil. These soft power resources consist of the EU's own culture and identity (unity in diversity and regionalism), its principles (democracy, respect for human rights, and so on), its institutions (EEAS and DG DEVCO),

and the practices it exports in foreign policy strategies (free trade, sustainable development, social cohesion, and multilateralism). Traditional diplomacy mobilizes soft power resources through summits and regular political dialogues. However, public diplomacy also has an important role in mobilizing soft power resources, both in its more instrumental dimension (political discourse, information, and strategic communication activities) and in its more discursive dimension (dialogue and promotion of mutual understanding, creation of networks and lasting relationships, and civil society empowerment).

The Lisbon Treaty calls for greater horizontal and vertical coordination of EU international activity and, consequently, of EU public diplomacy. The EU Delegation in Brazil highlights the improvement in vertical coordination that followed the creation of the EEAS: currently, joint public diplomacy strategies at the local level aim to improve coordination and implement communicative and cultural programs with the participation of all EU missions.<sup>33</sup> Meetings with representatives of the Member States, previously celebrated in the venue of the country holding the rotating EU Presidency, are now celebrated in the Delegation. Although the incorporation of the European dimension by the Member States is slow, better coordination is apparent.

The EU Delegation in Brazil also highlights the need to ration resources and address public diplomacy activities to very specific *targets*: stakeholders with whom dialogue and mutual understanding is desirable. These targets include current and future opinion leaders across society: in the media; in the political, economic, and cultural sectors, in the younger generation; and among civil society representatives.<sup>34</sup>

What follows is a review of EU public diplomacy activities, with a focus on Brazil.

## Media diplomacy

EU media diplomacy is developed at different levels and in different spheres. At the central level, there are global institutional media outlets such as *EuroNews*, the EU's channel on *YouTube* ("EUTube"), and the multidimensional and multilingual websites of the EU and EEAS. In the EEAS, the Strategic Communication Division (Spokespersons' Service) offers support services to the HR/VP and to those in EEAS senior posts, and produces content for the media and the general public. For example, it distributes "news flashes" to the Delegations abroad, containing daily "lines to take" on the most relevant issues, background information, and press material. It also provides event alerts, produces weekly digital newsletters summarizing the main events occurring in EU foreign policy, and provides the Delegations with direct access to the daily briefing in Brussels (by phone or streaming). In sum, the daily "tools" of this service are: lines to take; material and events for the press; audiovisual material; the EEAS website; social media; and statements, speeches, and interviews.<sup>35</sup>

In addition, the Strategic Communication Division coordinates communications for the EEAS, the DGs, and the Delegations. In 2011, it created the External Relations Information Committee (ERIC), which brings together representatives from the Commission's Communication Units in order to coordinate information and communication activities between the units and with the Delegations.<sup>36</sup> In 2012, in coordination with the DEVCO Communication and Transparency Unit, the Division produced the *Information and Communication Handbook for EU Delegations in Third Countries and to International Organizations*.<sup>37</sup>

At the local level, the EU Delegation in Brazil develops its media diplomacy strategy with the aim of highlighting and promoting the EU and its policies (a lack of visibility abroad is considered to be an ongoing problem for the EU).<sup>38</sup> The Delegation conducts 80% of the EU's media diplomacy work. The press agent is the person in charge of coordinating the general communication strategy,



adapting the EU's messages to the local context, and building long-term networks of trust with the media and local journalists.<sup>39</sup> The Delegation manages its own website, social media, and newsletter. It is in charge of writing articles, giving interviews in the local media, preparing and promoting visits (joint visits of the EU Delegation and the Member States inside the country and visits from EU senior post-holders), and addressing opinion leaders (in public institutions, businesses associations, academia, civil society, the media, and the general public). Until 2011, the Delegation assisted in the organization of trips to Brussels for local journalists, aimed at contributing to the understanding of the EU among opinion leaders abroad. This successful program was discontinued due to the lack of financial resources.<sup>40</sup> One of the biggest difficulties noted by the press agent at the EU Delegation in Brazil lies in its location in Brasilia. This limits the Delegation's outreach potential because many of its important contacts are located in São Paulo.<sup>41</sup> The press agent also highlights the importance of good media training in order to communicate efficiently and to deal with the Brazilian media. To this end, a workshop on this issue was organized for the ambassadors of the Member states in Brazil in November 2013. Following the Lisbon Treaty an improvement in internal and external communication is also evident, with the Strategic Communication Division and the internal communication tool ÁGORA playing important roles.<sup>42</sup> ÁGORA is an internal information tool that allows better communication between the EEAS headquarters and the EU Delegations, as well as between the EU Delegations and the embassies of the Member States. It works as a mechanism for horizontal consultation between trade counselors, political counselors, and press agents.

Political discourse (at the central or local level, proactive or reactive) and its repercussions in the media are of great importance for media diplomacy, since its aim is not just to inform, but also to persuade. Discourse arising from political meetings and from visits by relevant EU post-holders is the most likely to receive coverage and generate reactions from the local media (see, for example, the EU-CELAC Summit in 2013, Mercosur's negotiation rounds and the EU-Mercosur Ministerial Meeting in 2013, the EU-Brazil summits

in 2011 and 2013, sectorial dialogues, and visits from the HR/VP, the Environment Commissioner, and the Trade Commissioner). The same can be said of statements alluding to joint challenges and to EU's relations with Latin America, Mercosur, and Brazil especially, and of communications issued by the EU Delegation in Brazil (including seminars, conferences, interviews, and articles for the local media). Visits made by officials from the EU Delegation to different Brazilian states (often joint visits, with representatives from the Member States embassies) receive special coverage in the local media.<sup>43</sup> Given that interest in international issues is low in Brazil, coverage of the EU's message will depend to a great extent on its connection with issues that Brazilians consider relevant for their country, such as trade relations and EU relations with Mercosur.<sup>44</sup>

Regarding development cooperation, the EU Delegation gives visibility to calls for proposals and tenders, to the implementation of projects, and to their results (including visits with journalists to EU development project sites). As civil society plays a part in communicating information regarding EU projects, a percentage of the total budget must be allocated to assisting this process. The message regarding a project must be coherent with that of the EU, giving information regarding funds received and including the EU logos. Efforts to give visibility to development cooperation are evident in the websites of DG DEVCO, the EU Delegation in Brazil, and those organizations responsible for each project.<sup>45</sup>

### **Cultural diplomacy**

EU cultural diplomacy in Brazil is developed at the regional and bilateral level according to the development cooperation plan outlined in the "Strategy Papers" (for Latin America as a whole and for each individual country) and through activities implemented directly by the EU Delegations.

At the regional level, the second point in the Regional Strategy Paper for Latin America focused on "human resources and mutual understanding between the EU and Latin America; Higher Education."

At the bilateral level, EU-Brazil Joint Action Plans of 2008 and 2011 had as fourth and fifth points “promoting science, technology and innovation” and “promoting people-to-people exchanges.” Meanwhile, Brazil’s Country Strategy Paper 2011-2013 included as its first priority “enhancing bilateral relations” through supporting sectorial dialogues but also through a “higher education program” and a “European Studies Institute.” These priorities materialized in Brazil’s participation in the regional programs Erasmus Mundus and ALFA III. Erasmus Mundus is a worldwide program created in 2004. It involves the creation of joint masters and doctoral programs with third countries, the granting of exchange scholarships, and the undertaking of activities to increase the attractiveness of European higher education. The ALFA III program (Latin America Academic Training) promotes higher education in Latin America and regional integration in this field. Brazil also participated in the EU’s Seventh Framework Programme for Research and Innovation (FP7) (2007-2013) and the Institute for Brazil-Europe-IBE was created. The Institute is a project coordinated by the University of São Paulo (USP) with the participation of 28 Brazilian and European universities, promoting training and research in areas where the European experience can provide added value and contribute to meeting Brazil’s development challenges.

In addition to actively collaborating in the dissemination and implementation of regional and bilateral programs, the EU Delegation in Brazil organized its own cultural diplomacy activities. For example, “European Week” takes place every May to celebrate the EU’s common identity. In collaboration with EUNIC (EU National Institutes of Culture) Brazil,<sup>46</sup> the Official Cultural Institutes, and the Member States embassies, the EU Delegation organized many activities: a European cinema festival; a festival of European gastronomy; a European bazaar; concerts; conferences; and cultural and sports activities such as the European Running. “European Languages Week” commemorated Europe’s linguistic richness and promoted multilingualism, offering demonstration classes and original versions of films in the different Official Cultural Institutes. There were also conferences and activities for the European Week of

Human Rights and during European Day against the Death Penalty (the EU emphasizes that it is the only region in the world where this punishment is not applied). In 2012, there was a European Concert for Peace to celebrate the awarding of the Nobel Peace Prize to the EU. The EU Delegation also highlights the success of informal round tables organized in Brazilian universities; of competitions of monographs about the EU (three Brazilian graduate and postgraduate students are rewarded each year with a trip to Europe to meet the European institutions); and of the EU Visitors Programme (which each year sends five Brazilians with a political profile to the EU, in order to visit the EU institutions and make contacts).<sup>47</sup> Other events involving the participation of the Brazilian Delegation were the inauguration of EURAXESS Links Brazil<sup>48</sup> and the Brazilian National Week of Science and Technology.

The programs and activities described are congruent with the central characteristics of cultural diplomacy: actions linked to education and culture in order to promote values, dialogue, shared knowledge, and the establishment of enduring relations. The importance given to higher education and scientific cooperation, as well as the promotion of regional identity and integration in education (ALFA program), should also be noted. The actions carried out by the EU Delegation, in collaboration with Member States embassies, Cultural Institutes, and the EUNIC network, constitute a good example of vertical coordination (between the EU and the Member States) and contribute to the promotion of the image of a Europe “united in diversity.” The EUNIC network has had an important role in the improvement of vertical coordination in Brazil, not only in relation to cultural events but also in relation to media events, since cultural agents at the embassies are often also press agents.<sup>49</sup> The EU Delegation in Brazil stresses that, in a country with a great ethnic and cultural diversity, the best asset of the EU’s public diplomacy is its rich and varied culture. Scientific and educational cooperation are also highlighted as an important achievement and a success of EU public diplomacy.<sup>50</sup>

## Niche diplomacy

Following the work of Henrickson, this research considers that great powers may practice niche diplomacy in order to diversify their modes of political influence.<sup>51</sup> The EU diversifies its political influence through development cooperation specifically, targeting multiple societal and geographical areas. It could therefore be said that the EU exerts niche diplomacy strategies through development cooperation. Development cooperation is one of the EU's main assets on the international scene and an important element of its public diplomacy: it has a more social component and promotes messages in a tangible way, through concrete projects and activities.

At the central level the EEAS collaborates with DG DEVCO in the preparation of development programs, and at the local level the EU Delegations have an important role in the promotion and monitoring of calls and projects, in addition to participating in them in some cases (in workshops and seminars, for example). Development cooperation also includes activities that can be characterized as cultural diplomacy (such as the Erasmus Mundus program) or media diplomacy (actions to inform and give visibility to projects, including press conferences and visits with journalists to development project sites).

Brazil has benefited from EU development cooperation programs at the global, regional, subregional, and bilateral level. The EU's five global thematic programs for the period 2007-2013 are: investing in people (good health for all, education skills and knowledge, gender equality, culture, employment and social cohesion, and youth and children); environment and sustainable management of natural resources, including water and energy; non-state actors and local authorities in development; food security; and migration and asylum. The programs for Latin America, Mercosur and Brazil reflect the objectives established in the summits and meetings EU-LAC/CELAC, EU/Mercosur and EU/Brazil, as well as in the 2009 document "The EU and Latin America: Global players in partnership." The programs were devised for the period 2007-2013,

but Midterm Reviews later established the priorities for the period 2011-2013. It is worth noting here the priorities of these programs and the actions taken in their implementation.

The first development cooperation priority for Latin America is to provide support for regional integration and social and territorial cohesion. Brazil participates in three regional programs inaugurated in 2007: “AI-Invest IV” (to promote the internationalization of SMEs); “@lis II” (Alliance for the Information Society, to reduce the digital divide); “Urb-AI III” (for the exchange of practices between local collectivities from Europe and Latin America about urban local development issues); and “Eurosocial II” (to support public policies intended to improve social cohesion). Brazil is also a part of several projects initiated in 2010: “Copolad” (for EU-Latin America cooperation in drugs policies); “Euroclima” (for the mitigation of and adaptation to climate change); “Ralcea” (Latin American Network of Knowledge Centres in the Water Sector, to promote policies based on scientific-technical knowledge in the water sector); and “Laif” (Latin American Investment Facility, a financial mechanism that combines subsidies and loans with the aim of promoting infrastructure investments that contribute to sustainable development). The second priority of development cooperation focuses on human resources and mutual understanding between the EU and Latin America, as well as on the promotion of higher education. Brazil participates in the programs Erasmus Mundus and ALFA III (already described in the cultural diplomacy section).

In the case of Mercosur, the EU’s cooperation program aims to support the process of regional integration and the development of its internal market, with a view to promoting interregional relations and the implementation of a future Interregional Association Agreement. The first priority of the EU’s cooperation program is support for the development of biotechnology in Mercosur, especially regarding agricultural production. The aim is to contribute to Mercosur’s development and its economic and scientific integration, as well as to international competitiveness for its products and SMEs. This priority is materialized in the “Biotech” program, a regional platform

co-financed by the EU and Mercosur that brings together the private, public, and academic sectors in order to promote research and development in biotechnologies within Mercosur.

The second priority of the EU's cooperation program is to support the continued integration of Mercosur and the implementation of the future Interregional Association Agreement. Specifically, the aim is to promote economic integration and sustainable development within Mercosur, improving regional coordination in quality, food safety, and environmental norms related to farming production, and making SMEs more conscious of the importance of the application of these norms for its international competitiveness. The aim is also to improve EU-Mercosur trade relations, where agricultural products are an important aspect. This priority is manifested in the second phase of the project "Econormas Mercosur" and the program "Cooperation for the coordination of norms and veterinary and phytosanitary processes, food safety and differentiated farming production." The aim of the second phase of "Econormas Mercosur" is to contribute to the establishment of a phytosanitary policy across Mercosur,<sup>52</sup> with special emphasis on agriculture. (This involves addressing aspects such as control institutions, product registration, inspection and certification of exported and imported products, and so on). The program "Cooperation for the coordination of norms [...]" aims to improve consumer protection through the development of food safety activities.

EU-Brazil cooperation has, as its first priority, the increase and deepening of bilateral relations. This can be seen in the third phase of "EU-Brazil Sector Dialogues Support Facility," designed to support the exchange of technical knowledge between interest groups involved in the sectorial dialogues established by the Strategic Partnership. This support consists of, firstly, the development of studies for a better knowledge of mutual policies, and secondly, consultancy and logistics services for strategic planning, technical missions, events organization, and publications.<sup>53</sup> Evidence of the first priority can also be seen in the second phase of the EU-Brazil cooperation and academic mobility program, aimed at promoting

links and mutual understanding, as well as at improving the work prospects of young Brazilians (these projects have already been described in the cultural diplomacy section). The second priority of EU-Brazil cooperation is the promotion of the environmental dimension of sustainable development. The specific aim here is to contribute to the protection of Brazilian forests and to combat poverty in the most fragile biomes, supporting Brazilian government efforts in this respect. Two projects were started in 2011, the “Municipal Pact for the Reduction of Deforestation in São Felix do Xingu” and the “Conservation Units of the *Terra do Meio*.” The former aims to provide the town with tools for environmental and territorial management in order to control deforestation. The latter aims to consolidate the conservation units (CU) of *Terra do Meio*, with a view to achieving four results: the creation or reinforcement of CU management councils; CU territorial demarcation; local population involvement in CU management; and the sustainable use of natural resources.

The priorities and cooperation projects described above reveal cultural and geographical focal points for EU relations with Brazil, both as a Strategic Partner and as a country member of Mercosur and Latin America. The key issues are regional integration (especially in Mercosur and in the agricultural sector), sustainable development (at the social, economic, and environmental levels), and educative and scientific exchange (to promote mutual knowledge and benefit). The population sectors that form the target of development cooperation (geographical specialization) are the groups with the greatest potential to contribute to present and future development (SMEs, students, academics, and scientists), but also those groups that are the most vulnerable and/or at risk of social exclusion (youngsters from disadvantaged socioeconomic contexts and indigenous people).

It is worth noting that the promotion of regional integration has traditionally been a key aspect of the EU’s strategy in Latin America, with a view to exporting its own model of political, economic, and social integration, increasing its reputation and legitimacy as an international actor, and securing association agreements.<sup>54</sup> While



taking into account the previously mentioned challenges posed by the promotion of regional integration, the development cooperation projects that promote regional integration in Latin America and Mercosur can be considered to be a tool of the EU's normative power: they allow the EU to transmit its own models, knowledge, and experience, and to export practices and norms.

Another challenge for EU development cooperation is the development of effective vertical coordination between the EU and its Member States. At the central level this can be dealt with in different meetings at the European Council (Heads of Government, Ministers, the Committee of Permanent Representatives in the EU-COREPER, and working groups) and in consultation with the European Parliament. The greatest degree of vertical coordination in development cooperation still happens on the ground, although the fact that development aid provided by the EU and the Member States has different programming cycles complicates the implementation of projects and the creation of synergies.<sup>55</sup> In order to improve the impact of development cooperation, in recent years the EU has either started or agreed joint programming exercises led by EU Delegations and Member States embassies in more than 40 countries.<sup>56</sup> This is in line with the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) and with the Accra Action Program (2008), which stands for an effective coordination of donors.

During the period 2014-2020 the EU's strategy for development cooperation will undergo significant changes. According to the "Agenda for Change," subregional blocks (such as Mercosur) and countries that have progressed in their economic performance (including Brazil) will stop receiving bilateral aid from the EU, although they will continue to benefit from thematic and regional programs.<sup>57</sup> In these "graduated" countries, the Partnership Instrument for Cooperation with Third Countries (PI), which substitutes the Development Cooperation Instrument (DCI) of the period 2007-2013, will have four goals: joint management of global challenges; support for the external dimension of EU's policies (specially of "Europe 2020: A Strategy for European Union growth"); addressing

specific aspects of the EU's market access, trade, investment, and business opportunities; and widespread understanding and visibility of the Union and its role on the world scene. This last goal is to be achieved through educative and academic cooperation, public diplomacy (including cultural diplomacy), and outreach activities.<sup>58</sup> The EU Delegation in Brazil believes development cooperation lacks the political influence in Brazil that it might achieve in less developed countries, and points towards cooperation between equals as a mode of soft power for the EU in Brazil.<sup>59</sup> It should also be noted that Brazil, which has its own international cooperation agency (Agência Brasileira de Coperação or ABC), has a special interest in South-South and triangular cooperation in the so-called PALOP countries (Portuguese-Speaking African Countries). Thanks to its own experience with issues like green economy, an aging population, health, and education, as well as in development cooperation in Africa, the EU has a key role to play assisting Brazil, transmitting its “know-how” and technical knowledge.<sup>60</sup> This supports the notion that future EU relations with Brazil will take the form of cooperation between equal partners.

### **Place Branding**

In principle, the EU does not carry out place branding strategies, although it does benefit from those employed by individual Member States. However, there is an EU initiative that could be called place branding. It is a pilot project, initiated in 2011, for the promotion of tourism between the EU and South America (Argentina, Brazil, and Chile) in the off-season. The project includes promotional campaigns at the European level that complement those of the Member States, and involves the collaboration of governments, aerial lines, and tourism operators.<sup>61</sup>

### **The EU and the “New Public Diplomacy”**

Although information and strategic communication actions associated with more traditional public diplomacy are still relevant (and these are precisely the actions that the EU identifies as public

diplomacy), EU public diplomacy has characteristics associated with the more social “new public diplomacy.”

Firstly, the EU itself is not a traditional public diplomacy actor (a state), and it bases a good part of its soft and normative power on development cooperation (classified in this study as niche diplomacy, a less traditional type of public diplomacy than media and cultural diplomacy).

The increase in dialogue and mutuality is evident in the case of Brazil. The EU-Brazil Strategic Partnership involves political dialogue in many areas (information, education, energy, and agriculture) in which civil society actors take part (for example, in expert seminars). The EU-Brazil business summits and EU-Brazil civil society roundtables are an example of the importance of dialogue and civil society recommendations in the Strategic Partnership. Civil society is also consulted in the design and revision of EU development cooperation programs. Finally, the objectives of educational and scientific exchange activities include relationship-building for mutual knowledge and understanding.

The use of information and communication technologies (ICTs) is a constant within EU public diplomacy, whether to provide greater visibility and interactivity with EU actions (political discourse, cultural events, calls for and running of development cooperation projects, and so on) or as an end in themselves (the aim of the project @lis II being to provide technological training in ICTs and to reduce the digital divide).

The involvement of civil society in constructing a collaborative and networked public diplomacy (“network perspective”) and the overall empowerment of civil society are clearly identifiable aspects of “new public diplomacy” within the EU’s approach. The best example can be found in development cooperation: the EU involves European and foreign civil society, and its most common approach is to finance projects designed, implemented, and communicated by civil society.<sup>62</sup> This approach contributes to civil society

empowerment, which in turn is necessary for political, economic, and social stability.

The concept of *intermestic* strategy refers to the link between public diplomacy and its domestic side (known as public affairs or domestic public diplomacy).<sup>63</sup> It has two dimensions in the case of EU public diplomacy: to link foreign and domestic public diplomacy<sup>64</sup> and to achieve a certain vertical coherence with Member States' public diplomacy, projecting an image of "unity in diversity." As seen in this article, the EU has mechanisms for horizontal and vertical coordination in media, cultural, and niche diplomacy.

#### 4. Conclusions

This research has generated several conclusions on the EU's soft power resources and public diplomacy in Brazil. These can be summarized as follows:

- EU relations with Brazil, a strategic partner since 2007, are framed within the broader context of EU relations with Mercosur and Latin America. The EU's soft power resources (which to a certain degree are also normative and civil power resources) operate on three levels: its culture, identity, and principles; its institutions; and its foreign policy.
- In the case of Brazil, the EU's cultural and political values are particularly relevant soft power resources. These values include regionalism, human rights, free trade, sustainable development, social cohesion, and multilateralism. Practices like the promotion of science, technology, and innovation, as well as the support for people and cultural exchanges, are also relevant. Public diplomacy activities also have a role in mobilizing and strengthening these soft power resources.
- The three EU public diplomacy spheres of action in Brazil are media diplomacy, cultural diplomacy, and niche diplomacy (development cooperation). The consultation and participation of civil society in political dialogue (e.g. in civil society

roundtables and business summits) can also be considered public diplomacy. Therefore, public diplomacy is present in many of the EU's actions where nongovernmental agents have a role as recipients or collaborators, from traditional informative and educative exchange activities to more innovative network strategies for the implementation of development cooperation activities.

- The Lisbon Treaty heralds greater horizontal and vertical coordination in the EU's international activities. These improvements have a positive effect on EU public diplomacy. The creation of the EEAS, the post of HR/VP, and the President of the European Council are especially noteworthy for their role in improving horizontal coordination. Media diplomacy innovations such as the Strategic Communication Division and the internal tool AGORA are also considered beneficial. In Brazil, improved vertical coordination is now taking place. This contributes to the efficacy, efficiency, and positive public image of the EU's activities in Brazil. However, more work needs to be done to encourage Member States to better incorporate the European dimension in their public diplomacy communications and activities.
- DG DEVCO, the main institution for development cooperation, collaborates with the EEAS and also plays an important role in EU public diplomacy. It remains to be seen how development cooperation, the most "social" part of EU public diplomacy, will be affected by coming changes such as the end of bilateral aid, the Partnership Instrument for Cooperation with Third Countries (PI), triangular cooperation, joint programming exercises, and so on.
- EU public diplomacy in Brazil faces budgetary and human resources limitations. This necessitates defining the target public accurately and further improving coordination and collaboration with the Member States. The resulting synergies help to improve the EU's visibility and its image of unity. Public diplomacy

linked to the promotion of free trade and regional integration are important for the EU and are well implemented in Brazil, but could face difficulties due to existing differences on these issues. Meanwhile, the cultural, educational, and scientific components constitute the best assets of EU public diplomacy in Brazil. Sustainable development and social cohesion are also two areas of current and future relevance.

In spite of some limitations, public diplomacy mobilizes resources that strengthen the EU's soft power, contributing to its international activities and, in the case of Brazil, to the consolidation of the Strategic Partnership.

## Endnotes

1. Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (Public Affairs, 2004); “Public Diplomacy and Soft Power,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 1 (2008), 94-109; *The Future of Power* (Public Affairs, 2011).
2. Teresa La Porte, “El poder de la Unión Europea en el Gobierno Global: Propuesta para una nueva diplomacia pública,” *CPD Perspectives on Public Diplomacy* (Figueroa Press, 2011).
3. Ian J. Manners, “The Normative Power of the European Union in a Globalized World,” in Z. Laïdi (Ed.) *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social References* (Routledge, 2008), 23-28.
4. Karen E. Smith, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe* (Palgrave, 2004).
5. Mario Telò, *The European Union and Global Governance* (Routledge, 2009).
6. Steffen B. Rasmussen, “The Messages and Practices of the European Union’s Public Diplomacy,” *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (2010), 263-287.
7. The Lisbon Treaty also alludes to the need for vertical coherence (between the EU and the Member States).

See: *Official Journal of the European Union*, “Treaty of Lisbon amending the Treaty on the European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007,” (2007/C 306/01). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>

8. The “RELEX family” included: DG RELEX, DG Enlargement, DG Trade, DG Development, EuropeAid Cooperation Office (AIDCO) and European Commission Humanitarian Aid Office (ECHO). In January 2011, DG Development and AIDCO were merged into DG Development and Cooperation-EuropeAid (DG DEVCO).
9. The FPI is a new service established following the Lisbon Treaty. It comes under the authority of HR/VP Ashton and works closely with the EEAS (it is co-located with the EEAS in its Brussels headquarters) and with the EU Delegations. The FPI is tasked with implementing foreign policy in four main areas: Common Foreign and Security Policy (CFSP), Instrument contributing to Stability and Peace

(IcSP), Electoral Observation Missions (EOMs), and Instrument of Cooperation with Industrialized Countries (ICI).

See: European Commission, “Service for Foreign Policy Instruments (FPI)-About us.” [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/about/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/about/index_en.htm)

10. See: Europa.eu, “Treaty of Lisbon: Taking Europe into the 21st Century.” [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm)
11. The European Council determines the general direction and priorities of the EU. It does not exert legislative functions. It is composed of the Heads of State or Government of the Member States, together with its President and the President of the Commission. The HR/VP takes part in its work. The European Council should not be confused with the Council of the European Union, which brings together Ministers from the Member States in order to adopt legislation and coordinate policies. Unlike the European Council, the Council of the European Union still has a six-month rotating presidency.

See: Europa.eu, “The European Council: An Official Institution of the EU,” <http://www.european-council.europa.eu/the-institution?lang=en>; “Council of the European Union,” [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_en.htm)

12. Simon W. Duke, “The European External Action Service and Public Diplomacy,” *Discussion Papers in Public Diplomacy*, 127 (Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2013).
13. See: EEAS Strategic Communication Division & DEVCO Communication and Transparency Unit, Information and Communication: *Handbook for EU Delegations in Third Countries and to International Organisations*, (2012), 3.
14. EEAS. “Public Diplomacy.” [http://eeas.europa.eu/ici/publicdiplomacy/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/ici/publicdiplomacy/index_en.htm)
15. Interview with Ignacio Sobrino-Castello, Desk Officer for Brazil, EEAS, Brussels, 18/06/2014.
16. Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) N° 234/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries.” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=EN>



17. Europa.eu, “Partnership Instrument. First Multi-Annual Indicative Programme for the Period 2014-2017.” [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/pi\\_mip\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/pi_mip_annex_en.pdf)
18. EEAS, “EU-Latin America and the Caribbean: A Strategic Partnership for the 21st Century” (2012) [http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/2012\\_eu-celac\\_leaflet\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/2012_eu-celac_leaflet_en.pdf)
19. Council of the European Union, “Towards a new stage in the bi-regional partnership: innovation and technology for sustainable development and social inclusion,” Madrid Action Plan 2010-2012, EU-LAC Summit, Madrid, 18/05/2010. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/114535.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114535.pdf)
20. EU’s Interregional Framework Cooperation Agreements are based on three pillars: political dialogue, cooperation, and mutual trade liberalization. They include a “democratic clause” (concerning the respect of common values) and an “evolutive clause” (on the possibility of completing and increasing the level of cooperation). The aim is to help regional integration and, in a second phase, negotiating Interregional Association Agreements that form the establishment of a free trade area.

See: Sebastián Santander, “La légitimation de l’Union européenne par l’exportation de son modèle d’intégration et de gouvernance régionale: Le cas du marché commun du sud,” *Études Internationales*, XXXII, 1 (March 2011), 51-76.

21. Sebastián Santander, “Les enjeux du sommet de Madrid,” *Revue Nouvelle*, 4 (2010), 11-14.
22. Interview with Adrianus Koetsenruijter, Head of the Division for Mercosur Countries, EEAS, Brussels, 27/05/2014.
23. Sebastián Santander, “L’Atlantique Sud dans l’agenda extérieur de l’UE. Le cas des relations avec le Brésil,” in Brunelle, D. (Ed.) *Communautés Atlantiques: asymétries et convergences* (Éditions IEIM, 2012), 33-52.
24. José Antonio Sanahuja, “L’UE et l’intégration régionale en Amérique Latine. La nécessité d’adopter une nouvelle stratégie,” in Santander, S. (Ed.) *Le partenariat stratégique Union Européenne-Amérique Latine dans un monde en mutation: quelles évolutions et perspectives?*, *Revue* n.2. (Centre d’Étude des Relations entre l’Union Européenne et l’Amérique Latine, 2007), 35-55.

25. Sylvain F. Turcotte, “Le Brésil de Lula et l’Amérique du Sud: L’impossible construction d’un status de puissance régionale,” in Santander, S. (Ed.) *Le partenariat stratégique Union Européenne-Amérique Latine dans un monde en mutation: quelles évolutions et perspectives?*, Revue n.2. (Centre d’Étude des Relations entre l’Union Européenne et l’Amérique Latine, 2007), 133-551.
26. Interview with Erik Von Pistohlkors, Political, Economic and Communication Section, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
27. Sylvain F. Turcotte, “Le Brésil de Lula et l’Amérique du Sud: L’impossible construction d’un status de puissance régionale,” in Santander, S. (Ed.) *Le partenariat stratégique Union Européenne-Amérique Latine dans un monde en mutation: quelles évolutions et perspectives?*, Revue n.2. (Centre d’Étude des Relations entre l’Union Européenne et l’Amérique Latine, 2007), 133-551.
28. See: European Commission, “Towards an EU-Brazil Strategic Partnership,” Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2007) 281 final, Brussels, 30/05/2007, p.2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0281&from=EN>
29. Interview with Adrianus Koetsenruijter, Head of the Division for Mercosur Countries, EEAS, Brussels, 27/05/2014.
30. Sebastián Santander, “L’Atlantique Sud dans l’agenda extérieur de l’UE. Le cas des relations avec le Brésil”, in Brunelle, D. (Ed.) *Communautés Atlantiques: asymétries et convergences* (Éditions IEIM, 2012), 33-52.
31. The EU-Brazil annual summits, established with the Strategic Partnership, are complemented by ministerial meetings, joint committees and sectorial bilateral dialogues (on education and culture, scientific cooperation, agriculture, energy, information society, etc.). With the aim of including civil society in the dialogue, EU-Brazil business summits and roundtables between the economic and social committees of both sides have been held.
32. Interview with Erik Von Pistohlkors, Political, Economic and Communication Section, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
33. Interview with Ignacio Sobrino-Castello, Desk Officer for Brazil, EEAS, Brussels, 18/06/2014.

34. Interview with Erik Von Pistohlkors, Political, Economic and Communication Section, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
35. Simon W. Duke, "The European External Action Service and Public Diplomacy," *Discussion Papers in Public Diplomacy*, 127 (Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2013).
36. Ibid.
37. Ibid.
38. Interview with Erik Von Pistohlkors, Political, Economic and Communication Section, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
39. Interview with Humberto Netto, Press Agent, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
40. Interview with Ignacio Sobrino-Castello, Desk Officer for Brazil, EEAS, Brussels, 18/06/2014; Interview with Humberto Netto, Press Agent, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
41. Interview with Humberto Netto, Press Agent, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
42. Ibid.
43. Ibid.
44. Ibid.
45. It would be interesting to ascertain the level of visibility these projects have in the local media.
46. The EU National Institutes for Culture (EUNIC), created in 2006, constitutes an excellent example of cultural cooperation and networked action between Member States. Composed of national Official Cultural Institutes, which act with a certain degree of autonomy, EUNIC's aim is to promote European principles and to contribute to cultural diversity inside and outside the EU. In order to do this, it has focused on generating synergies through the implementation of joint projects and activities.  
  
See: Ali Fisher, "Network Perspective on Public Diplomacy: EUNIC," in Davis Cross, M. and Melissen, J. (Eds.) *European Public Diplomacy: Soft Power at Work* (Palgrave Macmillan, 2013), 137-156.
47. Interview with Rita Junqueira, Political, Economic and Communication Section, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
48. Euraxess Links is an information and networking tool for European researchers and researchers from the Association of Southeast Asian

- Nations (ASEAN), North America, Brazil, China, India and Japan.  
See: <http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/links/eurRes/brazil>
49. Interview with Humberto Netto, Press Agent, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
  50. Ibid.
  51. Alan K. Henrickson, "Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global 'Corners' of Canada and Norway," in Melissen, J. (Ed.) *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (Palgrave Macmillan, 2005), 67-87.
  52. The first phase of "Econormas Mercosur" was aimed at commercial integration and environmental protection in Mercosur.
  53. See: Diálogos Sectoriais União Europeia-Brasil. <http://sectordialogues.org/en/pagina-estatica/project/presentation>
  54. Sebastián Santander, "EU-LA relations: from interregionalism to bilateralism?," Panel on Theoretical Implications of the New Regional, Interregional and Extra-Regional Relations of Latin America, LASA Congress of Toronto, Canadá, 2008.
  55. Interview with Teresa Barba, Coordinator of Development Cooperation for Brazil and Central America, DG DEVCO, European Commission, Brussels, 27/05/2014.
  56. European Commission, "The EU's Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises," Joint Communication to the European Parliament and the Council, 11/12/2013, 11. [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf)
  57. See: European Commission, "EU development policy: Commission to increase aid impact, concentrating on fewer sectors, focusing on countries most in need," Press Release, Brussels, 13/10/2011. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1184\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1184_en.htm?locale=en)
  58. Europa.eu, "Partnership Instrument. First Multi-Annual Indicative Programme for the Period 2014-2017." [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/pi\\_mip\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/pi_mip_annex_en.pdf)
  59. Interview with Erik Von Pistohlkors, Political, Economic and Communication Section, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.
  60. Interview with Teresa Barba, Coordinator of Development Cooperation for Brazil and Central America, DG DEVCO, European Commission, Brussels, 27/05/2014; Interview with Erik Von Pistohlkors, Political, Economic and Communication Section, EEAS, Brasilia, 08/08/2014.

61. European Commission, “50000 tourists to promote low season travel in the EU and South America,” Press Release, 01/06/2011.[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-669\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-669_en.htm?locale=en)
62. Rasmussen has called this approach “public diplomacy by proxy.”  
See: Steffen B. Rasmussen, “The Messages and Practices of the European Union’s Public Diplomacy,” *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (2010), 263-287.
63. Simon W. Duke, “The European External Action Service and Public Diplomacy,” *Discussion Papers in Public Diplomacy*, 127 (Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2013).
64. The internal or “domestic” public diplomacy (from the EU to the Member States) is not an object of study in this research.

### **Author Biography**

María Luisa Azpíroz is Postdoctoral Fellow at the Center for International Relations Studies (CEFIR), at the University of Liege, Belgium. She has a PhD in Communication Studies from the University of Navarra, Spain. Among her publications are: “Framing and Political Discourse: Bush’s trip to Europe in 2005” (*Observatorio*, 2014); “Framing as a Tool for Mediatic Diplomacy Analysis: Study of George W. Bush’s Political Discourse in the ‘War on Terror’” (*Communication and Society*, 2013); *Diplomacia pública: el caso de la “guerra contra el terror”* (UOC, 2012); and “Framing the ‘Clash of Civilizations’ in Europe: Interaction between Political and Media Frames” (*Journal of Media and Communication Studies*, 2009).



## **Poder Blando Y Diplomacia Pública: El Caso De La Unión Europea En Brasil**

Esta investigación parte de la hipótesis de que la diplomacia pública ayuda a la Unión Europea (UE) a reforzar su poder blando. Por tanto, y dada la relevancia de Brasil como socio estratégico en Latinoamérica, resulta importante identificar y analizar cómo la UE ha desarrollado su diplomacia pública en este país. Con objeto de contribuir al análisis de la acción internacional de la UE desde la perspectiva de la diplomacia pública, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿qué actividades de diplomacia pública desarrolla la UE en Brasil? ¿Qué desafíos y expectativas enfrenta la UE en la aplicación del poder blando?

En primer lugar este artículo desarrolla un marco teórico sobre los recursos de poder blando de la UE. Después se realiza un marco contextual sobre las relaciones de la UE con Latinoamérica, Mercosur y Brasil en los últimos tres años (2011–2013), que coinciden con el inicio del servicio diplomático supranacional y oficial de la UE: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Por último se hace una identificación y análisis de las actividades de diplomacia pública en Brasil. La investigación incluye información obtenida mediante la consulta de publicaciones académicas, documentos oficiales, páginas web de la UE y entrevistas con personal del SEAE (en Bruselas y Brasilia) y de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la UE (DG DEVCO).

### **1. Marco teórico: Recursos de poder blando de la UE**

En la era de información global y creciente influencia de los actores no estatales y no gubernamentales en la esfera política, el poder debe ejercerse cada vez más “con” los otros y no “sobre” los otros.<sup>1</sup> Por tanto, la creación de redes de confianza para trabajar en colaboración por metas comunes, y el uso de poder blando en lugar de poder duro, se hacen más relevantes.

---

Investigación postdoctoral financiada por BelPD-COFUND Fellowship (ULg & Acciones Marie Curie de la Comisión Europea.



El poder internacional de la UE se asocia con la persuasión y la cooperación, en vez de la coerción o el unilateralismo.<sup>2</sup> La UE es, por lo tanto, un actor más vinculado al poder blando que al poder duro. De hecho, el poder normativo que se le atribuye a la UE podría ser considerado la confirmación de la gran capacidad de poder blando que posee. El concepto de la UE como poder normativo hace referencia a su poder de transformar sociedades diseminando sus principios y prácticas, consideradas de aplicación universal. La visión de la UE como poder normativo le atribuye la capacidad de determinar qué representa un comportamiento “normal” en la escena internacional.<sup>3</sup> Dada su combinación de recursos de poder blando y poder duro, también se asocia a la UE con un tipo específico de poder internacional que podría equipararse al poder inteligente: el poder civil. El concepto de la UE como poder civil subraya la prevalencia de la acción civil y el uso de instrumentos económicos más que la política de seguridad y defensa.<sup>4</sup> La visión de la UE como poder civil supera las posibles connotaciones idealistas y eurocéntricas del poder normativo. Desde la perspectiva de poder civil, se puede considerar que la política exterior de la UE incluye una dimensión coercitiva, ya que recurre a formas de presión como la condicionalidad política, económica y normativa, e incluso a sanciones (principalmente económicas) y a medios militares (principalmente en misiones humanitarias y de paz, que conservan una dimensión civil importante).<sup>5</sup>

Al movilizar recursos de poder blando (cultura, principios, instituciones, estrategias de política exterior), la diplomacia pública de la UE contribuye a su uso del poder blando, y en cierta medida, de su poder normativo y civil. Estos recursos de poder blando incluyen:

- *Cultura e identidad europea.* El lema de la UE, “unida en la diversidad”, refleja cómo los europeos se han unido para trabajar por la paz y la prosperidad, enriqueciéndose al mismo tiempo por sus diferentes idiomas, culturas y tradiciones. Este lema representa la “marca” con que la UE se presenta al mundo: como una entidad política internamente diversa compuesta por diferentes Estados que trabajan juntos por el bien común.<sup>6</sup>

La UE también se presenta a sí misma como modelo de integración regional, ya que su propia experiencia demuestra la contribución de su modelo regional a la paz, la estabilidad política, la prosperidad económica y el bienestar social. El modo en que la UE logra gestionar su pluralismo interno y avanzar hacia una mayor integración constituye una práctica que podría exportarse a otras agrupaciones regionales. Finalmente, la integración regional se presenta como conveniente para crear sinergias y para tener una voz más fuerte en el gobierno global. Por todas estas razones, la UE promueve la integración regional y las relaciones interregionales en el mundo.

- *Principios de la UE.* El artículo 10A del Tratado de Lisboa menciona los principios que han inspirado la creación, desarrollo y ampliación de la UE, y los valores que la UE busca promover en el mundo: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional.
- *Instituciones de la UE: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).* El Tratado de Lisboa incorpora tres innovaciones organizativas importantes para la coordinación horizontal (entre instituciones y políticas)<sup>7</sup> de la acción internacional y la diplomacia pública de la UE. En primer lugar se crea el SEAE, el servicio diplomático oficial de la UE. Éste incluye la sede central en Bruselas y las delegaciones de la UE (que reemplazan a las delegaciones de la Comisión Europea, representando a la UE en conjunto y no sólo a la Comisión) en terceros países y en organizaciones internacionales (como Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio). El SEAE es una institución autónoma dentro de la UE. Tiene su propio presupuesto y absorbe las competencias de la extinta Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX). Trabaja estrechamente con Direcciones Generales que fueron parte de la “familia RELEX,”<sup>8</sup> así como con el Servicio de Instrumentos

de Política Exterior (FPI).<sup>9</sup> En segundo lugar, se crea el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP). El AR/VP (Catherine Ashton en el periodo de estudio) lidera el SEAE, y su puesto establece un vínculo entre los dos ejes de la acción internacional de la UE: la política exterior y de seguridad común-PESC (método intergubernamental), y la acción exterior común de la UE (método comunitario). En el primer caso, el AR/VP participa en el Consejo Europeo (como AR) y en el Consejo de la Unión Europea (como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores). En el segundo caso, el AR/VP es Vicepresidente de la Comisión Europea (con autoridad para coordinar el trabajo de otros Comisarios) y responsable de supervisar la acción exterior común de la UE. Este puesto multidimensional fue creado precisamente para aumentar el peso, la coherencia y la visibilidad de la acción internacional de la UE.<sup>10</sup> En tercer lugar, el Consejo Europeo<sup>11</sup> pasa a ser una institución con un Presidente fijo y a tiempo completo (Herman Van Rompuy en el periodo de estudio), que reemplaza la anterior presidencia rotatoria semestral. Al eliminar la presidencia rotatoria, la cual tendía a introducir nuevas prioridades en las relaciones exteriores de acuerdo a los intereses cortoplacistas del Estado miembro en el puesto, la UE crea más continuidad en su representación diplomática, prioridades políticas y mensaje.<sup>12</sup>

El SEAE es el servicio diplomático oficial de la UE y la principal institución a cargo de su diplomacia pública. La sede del SEAE, en Bruselas, está a cargo de la comunicación y la coordinación (la dimensión más “social” de la diplomacia pública de la UE correspondiente a los programas de DG DEVCO). Las delegaciones de la UE están a cargo de la diplomacia pública en el extranjero. Colaboran en la implementación y promoción de estrategias y acciones de diplomacia pública diseñadas por el SEAE y la Comisión. También tienen un presupuesto específico para sus propias acciones de diplomacia cultural (celebración del Día de Europa y otras fechas relevantes, por ejemplo) y diplomacia mediática. Éstas incluyen la preparación y promoción

de visitas, eventos y acciones dirigidos a multiplicadores de opinión como instituciones públicas, asociaciones de negocios, academia, sociedad civil, medios de comunicación y el público general. Además, preparan informes políticos, monitorean los medios de comunicación locales y los programas de desarrollo, e identifican a las audiencias más relevantes con vista a promover el diálogo, la colaboración y el entendimiento mutuo.

Cabe señalar que, en las escasas ocasiones en que el SEAE menciona el término “diplomacia pública,” hace referencia principalmente a acciones de diplomacia mediática. Esto revela una visión bastante instrumental de la actividad. Por ejemplo, la definición del *Manual de Información y Comunicación para las delegaciones de la UE* afirma que la diplomacia pública incluye elementos como la defensa de políticas e ideas (*advocacy*), persuasión pública y provisión de información básica, con el objetivo final de mejorar la percepción pública/conocimiento de un actor en la escena internacional.<sup>13</sup> De modo similar, en la página web del SEAE, en referencia a la diplomacia pública que forma parte del Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados (ICPI), el objetivo de la diplomacia pública se describe como mejorar la visibilidad de la UE en su conjunto, promover una mejor comprensión de las acciones y posturas de la UE, y ejercer una influencia positiva sobre el modo en que la UE es percibida en países socios.<sup>14</sup> Sin embargo, como se demuestra en este artículo, la diplomacia pública de la UE va más allá de las acciones de diplomacia mediática. En este sentido, la sede del SEAE afirma que ha existido cierta indefinición institucional que planteaba problemas a la hora de asignar financiación a la diplomacia pública.<sup>15</sup>

Recientemente, la diplomacia pública ha adquirido más relevancia en las estrategias y documentos de la UE. El reglamento que establece un Instrumento de Colaboración para la Cooperación con Terceros Países (IC) durante el periodo 2014-2020 menciona el término «diplomacia pública» tres veces, si bien no define qué es: se considera una actividad para promover

un mayor entendimiento y visibilidad de la Unión, sus valores e intereses.<sup>16</sup> En el Programa Indicativo Multianual del IC durante el periodo 2014-2017, las actividades de diplomacia pública (incluyendo diplomacia cultural) e implicación de la comunidad (*outreach*) se mencionan, junto con la cooperación educativa y académica, como los ejes para lograr una mayor comprensión y visibilidad de la UE y de su papel en la escena internacional.<sup>17</sup>

- *Estrategias de política exterior de la UE*. El artículo 10A del Tratado de Lisboa menciona las metas fundamentales que guían la acción internacional de la UE, y que se derivan de su propia identidad, principios y prácticas políticas. En resumen: defender la paz, apoyar el desarrollo sostenible como un medio para erradicar la pobreza, fomentar la eliminación de barreras al comercio internacional, proveer ayuda humanitaria y promover un sistema internacional basado en el multilateralismo.

Los recursos de poder blando de la UE se ven reflejados en sus relaciones con Brasil, que se desarrollan también en el contexto más amplio de las relaciones de la UE con Latinoamérica y Mercosur. A continuación se expone un marco contextual a este respecto.

## **2. Marco contextual: Las relaciones de la UE con Brasil 2011–2013**

La UE y Latinoamérica tienen fuertes lazos históricos, culturales y económicos, así como una Asociación Estratégica birregional establecida en 1999, cuando tuvo lugar la primera Cumbre UE-América Latina y el Caribe (ALC). En 2012, la UE fue el segundo socio comercial de la región y el inversor extranjero más importante, además de ser, junto con sus Estados miembros, un importante donante de ayuda oficial al desarrollo.<sup>18</sup> En el periodo 2011-2013, la asociación estratégica birregional UE-América Latina se guió por los Planes de Acción establecidos en la sexta Cumbre UE-ALC (Madrid, 16-19 de mayo de 2010) y en la primera Cumbre UE-CELAC/séptima Cumbre UE-ALC (Santiago de Chile, 26-27 de enero de 2013). En ambas cumbres, las declaraciones conjuntas destacaron los valores

comunes y los desafíos globales para ambas partes, y la necesidad de reforzar la asociación birregional y de promover la innovación, la tecnología y las inversiones para el desarrollo sostenible. El Plan de Acción 2010-2012 proponía un programa de trabajo que incluía diálogo, actividades de cooperación y resultados esperados en seis ámbitos: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; integración regional e interconectividad para promover la inclusión social y la cohesión; migración; educación y empleo para promover la inclusión social y la cohesión; y el problema mundial de la droga.<sup>19</sup> El Plan de Acción 2013-2015 añade dos ámbitos más: género e inversiones y emprendimiento para el desarrollo sostenible.

En Latinoamérica Mercosur es probablemente el bloque subregional de mayor importancia para la UE, ya que absorbe la mayor parte de las exportaciones e inversiones privadas europeas. Para Mercosur, la UE es su primer socio económico y comercial. Las relaciones entre la UE y Mercosur se guían por el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 1995 (en vigor desde 1999).<sup>20</sup> Las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Interregional se suspendieron en 2004 debido a discrepancias sobre el capítulo comercial. La UE era reacia a liberalizar el sector agrícola, donde Mercosur tiene ventajas comparativas, y quería mantener los subsidios a la producción y exportación de bienes agrícolas. Mercosur, por su parte, era reticente a la liberalización de inversiones, servicios y mercados públicos solicitada por la UE.<sup>21</sup> Las negociaciones se reiniciaron en 2010, con ocasión de la cuarta Cumbre UE-Mercosur (mantenida en paralelo con la sexta Cumbre UE-ALC). Desde entonces, nueve rondas de negociaciones en las reuniones del Comité Birregional de Negociaciones han llevado a avances en el capítulo político y de cooperación, así como en la parte normativa del capítulo comercial. Sin embargo, la firma de un Acuerdo de Asociación Interregional sigue viéndose dificultada por el desacuerdo en el capítulo comercial, en Mercosur principalmente por parte de Argentina y Brasil.<sup>22</sup>

Tras dos décadas de colaboración con la UE, Mercosur no ha evolucionado lo suficiente en la consolidación de su integración regional: no ha finalizado su área de libre comercio ni su unión aduanera, no ha creado un organismo de negociación colectiva y no ha adoptado legislación común en áreas sujetas a negociaciones (servicios, inversiones, compras gubernamentales).<sup>23</sup> Como en el resto de Latinoamérica, el regionalismo de Mercosur es más intergubernamental que supranacional. Esto complica la existencia de instituciones comunes fuertes, de una identidad común y de un nivel suficiente de apoyo social, dejando el regionalismo a merced de los Estados miembros.<sup>24</sup> Brasil, interesado en reforzar su papel de potencia regional sudamericana, defiende la integración en Mercosur y las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Interregional. Sin embargo, Brasil también protege su modelo económico desarrollista, que busca reducir la vulnerabilidad nacional y mantener la autonomía en la formulación de políticas industriales y financieras.<sup>25</sup> Esta estrategia económica ha funcionado en Brasil debido a su tamaño continental y a su enorme mercado doméstico.<sup>26</sup> Por lo tanto, Brasil se resiste a un mayor grado de supranacionalidad en la medida en que ésta pueda limitar su habilidad para reaccionar frente a choques económicos externos. La creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), previamente la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), se ha entendido como un intento brasileño por «agrandar» en lugar de «profundizar» Mercosur. UNASUR es un proyecto débilmente institucionalizado, centrado en favorecer la integración física sudamericana y en enmarcar la liberalización de los intercambios comerciales y las inversiones intrarregionales.<sup>27</sup>

Más allá de las dificultades encontradas para exportar su modelo de integración regional y asegurar acuerdos de asociación, la UE es consciente de la evolución progresiva de las relaciones internacionales hacia un mundo multipolar e interdependiente, donde ganan peso los poderes emergentes. Por tanto, aunque la UE no ha abandonado su compromiso con la integración regional y las relaciones interregionales, desde 2003 ha empezado a establecer Asociaciones Estratégicas con países considerados potencias

políticas y económicas. El informe de la Comisión Europea de 2005 “Una asociación reforzada entre la UE y América Latina” subraya la expansión económica de las potencias asiáticas y el peso de Brasil y México en el conjunto de Latinoamérica. La estrategia “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”, presentada en 2009, aboga tanto por promover la integración regional como por reforzar las relaciones bilaterales con países individuales de un modo que complemente las relaciones birregionales. La firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica con Brasil en 2007, el primero de este tipo con un país latinoamericano, tiene lugar en este contexto. La UE ha defendido el acuerdo describiendo a Brasil como «interlocutor clave», «paladín de los países en vías de desarrollo en la ONU y en la OMC» y «líder natural en Sudamérica y un protagonista en América Latina».<sup>28</sup> La Asociación Estratégica no implica que la UE haya abandonado las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Interregional con Mercosur, sino que más bien está eligiendo actuar de manera pragmática buscando profundizar las relaciones bilaterales con un país de peso como Brasil.<sup>29</sup> La UE también busca institucionalizar un diálogo bilateral frecuente respecto a asuntos globales, regionales y bilaterales de interés estratégico común. Tanto la UE como Brasil perciben la Asociación Estratégica como un apoyo a su propio reconocimiento internacional y visibilidad, y como una herramienta para diversificar sus relaciones internacionales y ganar beneficios económicos.<sup>30</sup>

La V y VI Cumbre UE-Brasil tuvieron lugar en 2011 y 2013, dentro del marco de la Asociación Estratégica.<sup>31</sup> En ambas cumbres, las dos partes reafirmaron su compromiso con los valores y principios que comparten. Además, reafirmaron su objetivo de posicionarse conjuntamente respecto a asuntos globales, birregionales y bilaterales, así como en los principales foros internacionales. Tener a Brasil como socio es muy importante para la UE, ya que Brasil es el país de los BRICS que más coopera con la UE en los foros multilaterales.<sup>32</sup> Durante el periodo de estudio, las relaciones bilaterales entre la UE y Brasil se guiaron por el primer y segundo Plan de Acción Conjunta (2009-2011 y 2012-2014). En el primer Plan de Acción Conjunta se especificaron cinco ejes de acción (incluyendo diferentes áreas



de intervención): promover la paz y la seguridad integral mediante un sistema multilateral efectivo; mejorar la asociación económica, social y medioambiental para promover el desarrollo sostenible; promover la cooperación regional; promover la ciencia, la tecnología y la innovación; promover los intercambios entre personas. Estos ejes también se mantuvieron en el segundo Plan de Acción Conjunta.

### **3. El poder blando y la diplomacia pública de la UE en Brasil**

La UE emplea sus recursos de poder blando en sus relaciones con Latinoamérica, Mercosur y Brasil. Estos recursos de poder blando consisten en la propia cultura e identidad de la UE (unidad en la diversidad y regionalismo), sus principios (democracia, respeto a los derechos humanos, etc.), sus instituciones (SEAE, DG DEVCO), y las prácticas que exporta en sus estrategias de política exterior (comercio libre, desarrollo sostenible, cohesión social, multilateralismo). La diplomacia tradicional moviliza recursos de poder blando mediante cumbres y diálogos políticos regulares. Pero la diplomacia pública tiene también un papel importante para movilizar recursos de poder blando, tanto en su dimensión más instrumental (discurso político, actividades de información y comunicación estratégica) como en su dimensión más discursiva (diálogo y promoción del entendimiento mutuo, creación de redes y relaciones duraderas, empoderamiento de la sociedad civil).

El Tratado de Lisboa aboga por una mayor coordinación horizontal y vertical de la acción internacional de la UE y, consecuentemente, de su diplomacia pública. La delegación de la UE en Brasil subraya la mejora de la coordinación vertical que tiene lugar con el inicio del SEAE: actualmente, las estrategias de diplomacia pública conjunta a nivel local buscan mejorar la coordinación e implementar programas comunicativos y culturales con participación de todas las misiones de la UE.<sup>33</sup> Las reuniones con representantes de los Estados miembros, que antes se celebraban en las instalaciones del país que detentase la presidencia rotatoria de la UE, se celebran ahora en la delegación de la UE. Y, aunque la incorporación de la dimensión europea por parte de los Estados miembros es lenta, hay una mejor coordinación.

La delegación de la UE en Brasil también subraya la necesidad de racionalizar recursos y de dirigir las actividades de diplomacia pública a públicos muy específicos, a grupos de interés con los que se busca diálogo y conocimiento mutuo. El público objetivo está compuesto principalmente por creadores de opinión actuales y futuros y por multiplicadores de opinión: de los medios de comunicación, del sector político-económico-cultural, de la vida pública, de las generaciones jóvenes y de representantes de la sociedad civil.<sup>34</sup>

A continuación se examinan las actividades de diplomacia pública de la UE, con un enfoque en Brasil.

### **Diplomacia mediática**

La diplomacia mediática de la UE se desarrolla en diferentes niveles y esferas. A nivel central, están los medios institucionales globales, como *EuroNews*, el canal de la UE en YouTube (“EUTube”) y las páginas web multidimensionales y multilinguales de la UE y el SEAE. En el SEAE, la División de Comunicación Estratégica (Servicio de Portavoces) ofrece servicios de apoyo al AR/VP y a cargos relevantes del SEAE, y produce contenidos para los medios y el público general. Por ejemplo, distribuye a las delegaciones en el extranjero “flashes de noticias” con “líneas diarias a adoptar” sobre los asuntos más relevantes, información de contexto y material de prensa. También ofrece alertas sobre eventos, produce semanalmente boletines informativos digitales que resumen los principales eventos ocurridos en la política exterior de la UE, y proporciona a las delegaciones acceso directo a la conferencia de prensa diaria en Bruselas (por teléfono o vía *streaming*). Por tanto, las “herramientas” diarias de este servicio son: las “líneas diarias a adoptar,” material y eventos para la prensa, material audiovisual, la página web del SEAE, redes sociales, declaraciones, discursos y entrevistas.<sup>35</sup>

Además, la División de Comunicación Estratégica coordina el mensaje del SEAE, de las DGs y de las delegaciones de la UE. En 2011, creó el Comité de Información de Relaciones Externas (ERIC), que reúne a representantes de las unidades de comunicación

de la Comisión Europea con objeto de coordinar las actividades de información y comunicación entre las unidades y con las delegaciones de la UE.<sup>36</sup> En 2012, en coordinación con la unidad de comunicación y transparencia de DG DEVCO, se produjo el *Manual de información y comunicación para las delegaciones de la UE en terceros países y organizaciones internacionales*.<sup>37</sup>

A nivel local, la delegación de la UE en Brasil desarrolla múltiples acciones de diplomacia mediática con objeto de dar visibilidad y promover a la UE y sus políticas (la falta de visibilidad se considera el problema perenne de la UE en el exterior).<sup>38</sup> El 80% del trabajo de diplomacia mediática de la UE lo hace la delegación. El asesor de prensa es la persona a cargo de coordinar la estrategia de comunicación general, de adaptar los mensajes de la UE al contexto local y de crear, trabajando a largo plazo, redes de confianza con los medios y periodistas locales.<sup>39</sup> La delegación gestiona su propia página web, redes sociales y boletín informativo. Está a cargo de escribir artículos, dar entrevistas en los medios locales, preparar y promocionar visitas (visitas conjuntas de la delegación de la UE y los Estados miembros dentro del país y visitas de cargos relevantes de la UE), dirigirse a multiplicadores de opinión y reunirse con ellos. Hasta el 2011, la delegación colaboraba en la organización de viajes a Bruselas para periodistas locales, con el fin de contribuir a la comprensión de la UE y al desarrollo de información precisa al respecto. Fue un programa exitoso que desapareció debido a la falta de recursos financieros.<sup>40</sup> Una de las mayores dificultades mencionadas por el asesor de prensa de la delegación de la UE en Brasil consiste en el hecho de que su capacidad de acción y alcance está limitada por su localización en Brasilia, ya que muchos de los contactos importantes se encuentran en São Paulo.<sup>41</sup> El asesor de prensa también subraya la importancia de una buena capacitación para tratar con los medios, a fin de comunicar eficientemente y de manejarse con los medios brasileños: de hecho, en noviembre de 2013 se organizó un taller a este respecto para los embajadores de los Estados miembros en Brasil. También se señala la mejora de la comunicación interna y externa tras el Tratado de Lisboa, mencionando el importante papel de la División de Comunicación

Estratégica y de la herramienta de comunicación interna AGORA.<sup>42</sup> Se trata de una herramienta informativa de uso interno que permite un mejor flujo de información y comunicación entre la sede del SEAE y las delegaciones de la UE, así como entre las delegaciones de la UE y las embajadas de los Estados miembros. Funciona como un mecanismo de consulta horizontal entre consejeros políticos, de comercio, asesores de prensa, etc.

El discurso político (a nivel central o local, proactivo o reactivo) y sus repercusiones en los medios son de gran importancia para la diplomacia mediática, ya que su objetivo no es sólo informar, sino también persuadir. El discurso pronunciado en encuentros políticos y visitas de cargos relevantes de la UE es el más susceptible de recibir cobertura y generar reacciones en los medios locales (Cumbre UE-CELAC en 2013, rondas de negociación con Mercosur y reunión ministerial UE-Mercosur en 2013, Cumbres UE-Brasil en 2011 y 2013, diálogos sectoriales, visitas del AR/VP, del Comisario de Medio Ambiente, del Comisario de Comercio). Lo mismo se puede decir de las declaraciones que aluden a desafíos conjuntos y a las relaciones de la UE con Latinoamérica, Mercosur y especialmente Brasil; y de las actividades comunicativas desarrolladas por la delegación de la UE en Brasil (incluyendo seminarios, conferencias, entrevistas y artículos para los medios locales) Las visitas de miembros de la delegación a diferentes estados brasileños (a menudo visitas conjuntas con representantes de las embajadas de los Estados miembros) reciben una cobertura especial en los medios locales.<sup>43</sup> Dado que el interés por los asuntos internacionales es bajo en Brasil, la cobertura lograda por el mensaje de la UE dependerá en gran medida de su conexión con asuntos que los brasileños consideran relevantes para su país (como las relaciones comerciales bilaterales y las relaciones de la UE con Mercosur).<sup>44</sup>

En lo que respecta a la cooperación al desarrollo, la delegación de la UE da visibilidad a las convocatorias de propuestas y ofertas, a la implementación de proyectos y a sus resultados (incluyendo visitas con periodistas a lugares donde se llevan a cabo proyectos de desarrollo financiados por la UE). Además, la sociedad civil está

implicada en la gestión del aspecto comunicativo de los proyectos, por lo cual se le debe asignar un porcentaje del presupuesto total. El mensaje sobre los proyectos debe ser coherente con el de la UE, proporcionar información sobre la financiación recibida e incluir el logo de la UE. El esfuerzo por informar y dar visibilidad a la cooperación al desarrollo queda documentado en las páginas web de DG DEVCO, de la delegación de la UE en Brasil y de los responsables de cada proyecto.<sup>45</sup>

### **Diplomacia cultural**

La diplomacia cultural de la UE en Brasil se desarrolla de acuerdo con las prioridades y programas de cooperación al desarrollo determinadas en los documentos de estrategia regional y nacional (Regional Strategy Papers-RSP y Country Strategy Papers-CSP) y mediante actividades implementadas directamente por las delegaciones de la UE.

Anivel regional, la segunda prioridad del Documento de Estrategia Regional para América Latina se centró en “recursos humanos y entendimiento mutuo entre la UE y América Latina; Educación superior.” A nivel bilateral, los Planes de Acción Conjunta UE-Brasil de 2008 y 2011 tuvieron como cuarto y quinto eje “promover la ciencia, la tecnología y la innovación” y “promover el intercambio entre personas.” Por su parte, el Documento de Estrategia Nacional para Brasil 2011-2013 incluyó como primera prioridad “incrementar las relaciones bilaterales,” mediante el apoyo a diálogos sectoriales, un “programa de educación superior” y un “Instituto de Estudios Europeos.” Estas prioridades se materializaron en la participación de Brasil en los programas regionales Erasmus Mundus y ALFA III. Erasmus Mundus es un programa internacional creado en 2004. Implica la creación de maestrías y programas doctorales conjuntos con terceros países, la concesión de becas de intercambio y la realización de actividades para aumentar el atractivo de la educación superior europea. El programa ALFA III (América Latina Formación Académica) promueve tanto la educación superior en América Latina como la integración regional en este ámbito. Además, Brasil

participó en el Séptimo Programa Marco de Investigación de la UE (FP7) (2007-2013); y se creó el Instituto de Estudios Brasil-Europa (IBE). Dicho Instituto es un proyecto coordinado por la Universidad de São Paulo (USP), en el que participan 28 universidades brasileñas y europeas para promover la formación y la investigación en áreas donde la experiencia europea puede ofrecer un valor añadido y contribuir a que Brasil logre sus desafíos de desarrollo.

Además de colaborar activamente en la divulgación e implementación de los programas regionales y bilaterales, la delegación de la UE en Brasil organizó sus propias actividades de diplomacia cultural. Por ejemplo, la “Semana Europea” tiene lugar en mayo para celebrar la identidad común de la UE. En colaboración con EUNIC (red de Institutos Nacionales de Cultura de la UE) Brasil<sup>46</sup> y las embajadas de los Estados miembros, la delegación de la UE organizó numerosas actividades: un festival de cine europeo, otro de gastronomía europea, un mercadillo solidario europeo, conciertos, conferencias, y actividades culturales y deportivas (como la Carrera Europea). La “Semana de los Idiomas Europeos” conmemoró la riqueza lingüística de Europa y promovió el multilingüismo, ofreciendo clases de demostración y películas en versión original en los diferentes Institutos Nacionales de Cultura. También hubo conferencias y actividades durante la Semana Europea de Derechos Humanos y durante el Día Europeo contra la Pena de Muerte (la UE enfatiza que es la única región del mundo donde no se aplica este castigo). En 2012 hubo un Concierto Europeo por la Paz para celebrar la concesión del Premio Nobel de la Paz a la UE. La delegación de la UE en Brasil destaca el éxito de mesas redondas informales organizadas en universidades brasileñas; de competiciones de monografías sobre la UE (cada año, tres estudiantes brasileños graduados y postgraduados son premiados con un viaje a Europa para conocer las instituciones europeas); y del Programa de Visitantes de la UE (que cada año envía a cinco brasileños con un perfil político a la UE, con el fin de que conozcan las instituciones de la UE y hagan contactos).<sup>47</sup> Otros eventos en los que participó la delegación de la UE en Brasil fueron la inauguración de EURAXESS Links Brazil<sup>48</sup> y la Semana Brasileña de Ciencia y Tecnología.

Los programas y actividades descritos son coherentes con las características más relevantes de la diplomacia cultural: desarrollar actividades vinculadas a la educación y la cultura para promover valores, el diálogo, el conocimiento mutuo y el establecimiento de relaciones duraderas. Resulta destacable la importancia que se concede a la educación superior y a la cooperación científica, así como a la promoción de la identidad y la integración regional a nivel educativo (programa ALFA). Las acciones llevadas a cabo por la delegación de la UE, en colaboración con EUNIC y las embajadas de los Estados miembros, constituyen un buen ejemplo de coordinación vertical (entre la UE y los Estados miembros) y contribuyen a promover la imagen de una Europa “unida en la diversidad.” La red EUNIC ha tenido un papel importante en la mejora de la coordinación vertical en Brasil, no sólo a nivel de eventos culturales sino también a nivel de eventos mediáticos, ya que en las embajadas los asesores de cultura también son a menudo asesores de prensa.<sup>49</sup> La delegación de la UE en Brasil recalca que, en un país con gran diversidad étnica y cultural, el mejor activo de la diplomacia pública de la UE es su cultura rica y variada. También señala la cooperación científica y educativa como un aspecto de gran importancia y éxito de la diplomacia pública de la UE.<sup>50</sup>

### **Diplomacia de nicho**

De acuerdo con Henrickson, esta investigación considera que las grandes potencias pueden practicar diplomacia de nicho para diversificar sus fuentes de influencia política.<sup>51</sup> La UE diversifica su influencia política especialmente mediante la cooperación al desarrollo, abarcando múltiples áreas funcionales y geográficas. Por tanto, podría decirse que, mediante la cooperación al desarrollo, la UE ejecuta diversas estrategias de diplomacia de nicho. La cooperación al desarrollo es uno de los principales activos de la UE en la escena internacional y un elemento importante de su diplomacia pública: tiene un componente más social y promueve mensajes de un modo tangible, mediante proyectos y actividades concretas.

A nivel central, el SEAE colabora con DG DEVCO en la preparación de programas de cooperación al desarrollo; y a nivel local, las delegaciones de la UE tienen un papel importante en la promoción y seguimiento de convocatorias y proyectos, además de participar en los mismos en algunos casos (en talleres, seminarios...). Asimismo, la cooperación al desarrollo incluye actividades que se pueden considerar diplomacia cultural (como el programa Erasmus Mundus) o diplomacia mediática (acciones para informar y dar visibilidad a proyectos, incluyendo reuniones y visitas con periodistas a los lugares donde se desarrollan).

Brasil se ha beneficiado de programas de cooperación de la UE a nivel global, regional, subregional y bilateral. Los cinco programas temáticos globales de la UE para el periodo 2007-2013 fueron: invertir en las personas (buena salud para todos, habilidades educativas y conocimiento, igualdad de género, cultura, empleo y cohesión social, jóvenes y niños); medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, incluyendo el agua y la energía; agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo; seguridad alimentaria; migración y asilo. Los programas para Latinoamérica, Mercosur y Brasil reflejan las líneas establecidas en las cumbres y reuniones UE-ALC/CELAC, UE-Mercosur y UE-Brasil, así como en el documento de 2009 “La UE y América Latina: Una asociación de actores globales.” Los programas fueron diseñados para el periodo 2007-2013, pero las posteriores Revisiones de Medio Término establecieron las prioridades para el periodo 2011-2013. Resulta interesante comprobar las prioridades de estos programas y las acciones realizadas para su implementación.

La primera prioridad de la cooperación al desarrollo con Latinoamérica es ofrecer apoyo a la integración regional y a la cohesión social y territorial. Brasil participó en los programas regionales iniciados en 2007: “Al-Invest IV” (para promover la internacionalización de las PYMEs); “@lis II” (Alianza para la Sociedad de la Información, para reducir la brecha digital); “Urb-Al III” (para el intercambio de prácticas entre colectividades locales de Europa y Latinoamérica sobre asuntos de desarrollo urbano



local) y “Eurosocial II” (para apoyar políticas públicas destinadas a mejorar la cohesión social). También en proyectos iniciados a lo largo de 2010: “Copolad” (para la cooperación UE-Latinoamérica en políticas sobre drogas); “Euroclima” (para la mitigación y adaptación al cambio climático); “Ralcea” (Red Latinoamericana de Centros de Conocimiento en el Sector del Agua, para promover políticas basadas en el conocimiento científico-técnico en el sector del agua) y “Laif” (Facilidad de Inversiones en América Latina, un mecanismo financiero que combina subsidios y préstamos con el objeto de promover inversiones en infraestructura que contribuyan al desarrollo sostenible). La segunda prioridad se centra en recursos humanos y entendimiento mutuo entre la UE y Latinoamérica, así como en la promoción de la educación superior. Brasil participa en los programas Erasmus Mundus y ALFA III (ya descritos en la sección de diplomacia cultural).

En el caso de Mercosur, el programa de cooperación de la UE busca apoyar el proceso de integración regional y el desarrollo de su mercado interno, con vistas a promover las relaciones interregionales y la implementación de un futuro Acuerdo de Asociación Interregional. La primera prioridad del programa de cooperación de la UE es el apoyo al desarrollo de la biotecnología en Mercosur, especialmente en lo que respecta a la producción agrícola. La meta es contribuir al desarrollo de Mercosur y a su integración económica y científica, así como a la competitividad internacional de sus productos y PYMEs. Esta prioridad se materializa en el programa “Biotech,” una plataforma regional cofinanciada por la UE y Mercosur que une al sector privado, público y académico para promover la investigación y el desarrollo de las biotecnologías en Mercosur.

La segunda prioridad del programa de cooperación de la UE es apoyar la profundización de Mercosur y la implementación del futuro Acuerdo de Asociación Interregional. En concreto, la meta es promover la integración económica y el desarrollo sostenible en Mercosur mejorando la coordinación regional en normas de calidad, de seguridad alimentaria y medioambientales vinculadas

a la producción agrícola; y hacer a las PYMEs más conscientes de la importancia que tiene la aplicación de estas normas para su competitividad internacional. La meta es también mejorar las relaciones comerciales UE-Mercosur, donde los productos agrícolas son un aspecto importante. Esta prioridad se materializa principalmente en la segunda fase del proyecto “Econormas Mercosur” y del programa “Cooperación para la coordinación de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, inocuidad alimentaria y producción agropecuaria diferenciada.” El objetivo de la segunda fase de “Econormas Mercosur” es contribuir al establecimiento de un patrón fitosanitario en Mercosur,<sup>52</sup> con un énfasis especial en la agricultura (lo que implica abordar aspectos como el control de las instituciones, registro de productos, inspección y certificación de productos exportados e importados, etc). El programa “Cooperación para la coordinación de normas...” busca mejorar la protección del consumidor mediante el desarrollo de actividades de seguridad alimentaria.

La cooperación UE-Brasil tiene como primera prioridad el aumento y profundización de las relaciones bilaterales. Esto se ve reflejado en la tercera fase de la “Facilidad de apoyo a los diálogos sectoriales UE-Brasil,” diseñada para apoyar el intercambio de conocimiento técnico entre grupos de interés implicados en los múltiples diálogos sectoriales establecidos por la Asociación Estratégica. El apoyo consiste, en primer lugar, en el desarrollo de estudios para un mejor conocimiento de las políticas mutuas. En segundo lugar, en servicios de consultoría y logística para planificación estratégica, misiones técnicas, organización de eventos y publicaciones.<sup>53</sup> La primera prioridad de la cooperación UE-Brasil también se refleja en la segunda fase del programa de cooperación y movilidad académica UE-Brasil, dirigido a promover vínculos y entendimiento mutuo, así como a mejorar las perspectivas de trabajo de los jóvenes brasileños (estos proyectos ya se han descrito en la sección de diplomacia cultural). La segunda prioridad de la cooperación UE-Brasil es la promoción de la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible. El objetivo concreto aquí es contribuir a la protección de los bosques brasileños y combatir

la pobreza en los biomas más frágiles, apoyando los esfuerzos del gobierno brasileño a este respecto. En 2011 se iniciaron dos proyectos: “Pacto municipal para la reducción de la deforestación en São Felix do Xingu” y «Unidades de conservación de *Terra do Meio*.” El primero busca proveer a la localidad de herramientas para la gestión medioambiental y territorial, así como para el control de la deforestación. El segundo busca consolidar las unidades de conservación de *Terra do Meio*, con vistas a lograr tres resultados: la creación o refuerzo de consejos de gestión de las unidades de conservación; la demarcación territorial de las unidades de conservación; y la implicación de la población local en la gestión de las unidades de conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

Las prioridades y los proyectos de cooperación descritos revelan áreas funcionales y geográficas de interés para la UE en las relaciones con Brasil, como socio estratégico y como país miembro de Mercosur y Latinoamérica. Los asuntos clave (especialización funcional) son la integración regional (especialmente en Mercosur y en el sector agrícola), el desarrollo sostenible (a nivel social, económico y medioambiental), y el intercambio educativo y científico (para promover el conocimiento y el beneficio mutuo). Los sectores de la población que conforman el objetivo de la cooperación al desarrollo (especialización geográfica) son los grupos con mayor potencial para contribuir al desarrollo presente y futuro (PYMES, estudiantes, académicos, científicos), pero también los grupos más vulnerables y/o en riesgo de exclusión social (jóvenes de contextos socioeconómicos desfavorecidos, pueblos indígenas).

Cabe destacar que la cooperación para la integración regional ha sido tradicionalmente un aspecto clave de la estrategia de la UE en Latinoamérica, con vistas a exportar su propio modelo de integración política, económica y social, aumentando su reputación y legitimidad como actor internacional y asegurando acuerdos de asociación.<sup>54</sup> Aun teniendo en cuenta los desafíos, previamente mencionados, que plantea la promoción de la integración regional, los proyectos de cooperación al desarrollo que promueven la integración regional en

Latinoamérica y Mercosur se pueden considerar una herramienta del poder normativo de la UE: permiten a la UE transmitir su propio modelo, su conocimiento y experiencia, exportando prácticas y normas.

Otro desafío para la cooperación al desarrollo de la UE es lograr una buena coordinación vertical (entre la UE y los Estados miembros). A nivel central esta cuestión se puede tratar en diferentes reuniones en el Consejo Europeo (Jefes de Gobierno, Ministros, Comité de Representantes Permanentes en la UE-COREPER, grupos de trabajo) y en consultas con el Parlamento Europeo. Pero el mayor grado de coordinación vertical en la cooperación al desarrollo tiene lugar en el terreno, si bien el hecho de que la ayuda al desarrollo de la UE y los Estados miembros tenga diferentes ciclos de programación complica la implementación de proyectos y la creación de sinergias.<sup>55</sup> Para los próximos años, y con objeto de mejorar el impacto y la efectividad de la cooperación al desarrollo, la UE ha iniciado o acordado ejercicios de programación conjunta en el terreno, liderados por las delegaciones de la UE y las embajadas de los Estados miembros, en más de cuarenta países.<sup>56</sup> Esto además está en línea con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y con el Programa de Acción de Accra (2008), que aboga por una coordinación efectiva de los donantes.

Durante el periodo 2014–2020, la estrategia de la UE para la cooperación al desarrollo experimentará cambios significativos. De acuerdo con la “Agenda para el Cambio,” bloques subregionales (como Mercosur) y países que han mejorado en su desempeño económico (incluyendo Brasil) dejarán de recibir ayuda bilateral de la UE, aunque continuarán beneficiándose de los programas temáticos y regionales.<sup>57</sup> En estos países “graduados,” el Instrumento de Colaboración para la Cooperación con Terceros Países (IC), que sustituye al Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) del periodo 2007–2013, tendrá cuatro objetivos: el abordaje conjunto de desafíos globales; el apoyo a la dimensión externa de las políticas de la UE (especialmente de “Europa 2020: estrategia para el crecimiento de la Unión Europea”); la mejora del acceso al mercado,

el comercio, la inversión y las oportunidades de negocio para las empresas europeas; y la mejora de la visibilidad y conocimiento de la Unión y de su papel en la escena internacional. Esto último se logrará mediante la cooperación educativa y académica, actividades de diplomacia pública (incluyendo diplomacia cultural) e implicación de la comunidad (*outreach*).<sup>58</sup> En este sentido, en la delegación de la UE en Brasil consideran que, en este país, la cooperación al desarrollo no tiene la influencia política que puede tener en países menos desarrollados, y señalan la cooperación entre iguales como una fuente de poder blando para la UE en Brasil.<sup>59</sup> Debe señalarse también que Brasil, que tiene su propia agencia de cooperación internacional (Agência Brasileira de Coperação -ABC), tiene un interés especial en la cooperación Sur-Sur y en la cooperación triangular en los denominados países PALOP (Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa). Gracias a su propia experiencia en asuntos como la economía verde, el envejecimiento de la población, la salud y la educación, así como en la cooperación al desarrollo en Africa, la UE tiene un papel clave que jugar ayudando a Brasil, transmitiendo su “saber hacer” y su conocimiento técnico.<sup>60</sup> Así pues, la cooperación futura de la UE con Brasil apunta a la cooperación entre socios iguales.

### **Place branding**

En principio, la UE no desarrolla estrategias de *place branding*, sino que más bien se beneficia de las que desarrollan los Estados miembros. No obstante, existe una iniciativa de la UE que podría considerarse *place branding*. Se trata de un proyecto piloto, iniciado en 2011, para la promoción del turismo entre la UE y Sudamérica (Argentina, Brasil y Chile) en temporada baja. El proyecto incluye campañas promocionales a nivel europeo que complementan las de los Estados miembros, e implica la colaboración de gobiernos, líneas aéreas y operadores de turismo.<sup>61</sup>

## La UE y la “nueva diplomacia pública”

Aunque las acciones de información y comunicación estratégica, más asociadas con la diplomacia pública tradicional, son todavía relevantes (y estas son precisamente las acciones que la UE identifica como diplomacia pública), la diplomacia pública de la UE presenta características asociadas con la más social “nueva diplomacia pública”:

Primero, la UE en sí misma no es un actor tradicional de diplomacia pública (Estado), y basa buena parte de su poder blando y normativo en la cooperación al desarrollo (clasificada en este estudio como diplomacia de nicho, un tipo de diplomacia pública menos tradicional que la diplomacia mediática y la diplomacia cultural).

El aumento del diálogo y la mutualidad es evidente en el caso de Brasil. La Asociación Estratégica UE-Brasil implica más diálogo político en muchas áreas (sociedad de la información, educación, energía, agricultura), en cuya preparación participan sectores de la sociedad civil (seminarios de expertos). Las cumbres de negocios y las mesas redondas de la sociedad civil UE-Brasil son un ejemplo de la importancia que el diálogo y las recomendaciones de la sociedad civil tienen para la Asociación Estratégica. Además, se consulta a la sociedad civil durante el diseño y revisión de los programas de cooperación al desarrollo de la UE. Por último, los objetivos de las actividades de intercambio educativo y científico incluyen la construcción de relaciones para el conocimiento y el entendimiento mutuo.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) son una constante en la diplomacia pública de la UE, ya sea para dar más visibilidad e interactividad a las distintas acciones (discurso político, eventos culturales, convocatorias y funcionamiento de proyectos de cooperación al desarrollo...) o como un fin en sí mismas (la meta del proyecto @lis II es proveer de formación tecnológica en TICs y reducir la brecha digital).

La implicación de la sociedad civil en la construcción de una diplomacia pública colaborativa y en red (*network perspective*) y el empoderamiento de la sociedad civil son aspectos de la “nueva diplomacia pública” claramente identificables en la aproximación de la UE. El mejor ejemplo se encuentra en la cooperación al desarrollo: la UE implica a la sociedad civil europea y extranjera, y el modo más habitual de proceder es financiando proyectos diseñados, implementados y comunicados por la sociedad civil.<sup>62</sup> Este modo de proceder contribuye al empoderamiento de la sociedad civil, necesario para la estabilidad política, económica y social.

El concepto de estrategia *intermestic* hace referencia al vínculo de la diplomacia pública con su dimensión doméstica (asuntos públicos o diplomacia pública doméstica).<sup>63</sup> En el caso de la diplomacia pública de la UE, la estrategia *intermestic* tiene dos dimensiones: vincular la diplomacia pública y la diplomacia pública doméstica,<sup>64</sup> y lograr cierta coherencia vertical con la diplomacia pública de los Estados miembros, proyectando una imagen de “unidad en la diversidad.” Como se ha visto en este artículo, la UE tiene mecanismos para la coordinación horizontal y vertical en diplomacia mediática, cultural y de nicho.

#### 4. Conclusiones

Esta investigación ha generado varias conclusiones sobre los recursos de poder blando y la diplomacia pública de la UE en Brasil:

- Las relaciones de la UE con Brasil, socio estratégico desde 2007, se enmarcan también en el contexto más amplio de las relaciones de la UE con Mercosur y Latinoamérica. En los tres niveles se percibe la importancia de los recursos de poder blando de la UE (que en cierta medida son también recursos de poder normativo y civil): su cultura e identidad, sus principios, instituciones y estrategias de política exterior.
- En el caso de Brasil, el componente cultural, el regionalismo, los derechos humanos y prácticas políticas como el libre comercio, el desarrollo sostenible, la cohesión social y el multilateralismo

son recursos de poder blando especialmente relevantes. También lo son prácticas como la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como el apoyo a los intercambios personales y culturales. Los mensajes y actividades de diplomacia pública tienen un papel importante para movilizar y reforzar todos estos recursos de poder blando.

- Los tres ejes de acción de la diplomacia pública de la UE en Brasil son la diplomacia mediática, la diplomacia cultural y la diplomacia de nicho (cooperación al desarrollo). Las actividades de consulta y participación de la sociedad civil en el diálogo político (mesas redondas de la sociedad civil, cumbres de negocios...) también pueden considerarse diplomacia pública. Por tanto, la diplomacia pública está presente en muchas de las acciones de la UE en que los agentes no gubernamentales tienen un papel como receptores o colaboradores, desde las tradicionales actividades informativas y de intercambio educativo hasta las más innovadoras estrategias en red para la implementación de actividades de cooperación al desarrollo.
- El Tratado de Lisboa apuesta por una mayor coordinación horizontal y vertical de la acción internacional de la UE. Estas mejoras son aplicables a la diplomacia pública. La creación del SEAE, del puesto de AR/VP y de Presidente del Consejo Europeo son especialmente relevantes para una mejor coordinación horizontal. Innovaciones de diplomacia mediática como la División de Comunicación Estratégica o la herramienta interna AGORA se consideran muy útiles en este respecto. En Brasil se está dando una mayor coordinación a nivel vertical, y esto es importante para dar una imagen de unidad de la UE, para la eficiencia de las acciones y para el buen uso de los recursos. Sin embargo, queda trabajo por hacer para lograr que los Estados miembros incorporen más la dimensión europea en sus mensajes y actividades de diplomacia pública.
- DG DEVCO, la principal institución a cargo de la cooperación al desarrollo, colabora con el SEAE y también juega un papel



importante en la diplomacia pública de la UE. Queda por ver cómo la cooperación al desarrollo, la parte más «social» de la diplomacia pública de la UE, se verá afectada por los cambios que va a experimentar (fin de la ayuda bilateral, Instrumento de Colaboración para la Cooperación con Terceros Países (IC), cooperación triangular, ejercicios de programación conjunta, etc.).

- La diplomacia pública de la UE en Brasil afronta limitaciones presupuestarias y de recursos humanos. Lo cual requiere definir muy bien el público objetivo y mejorar aún más la coordinación y la colaboración con los Estados miembros. Las sinergias resultantes mejoran la visibilidad y la imagen de unidad. Los mensajes y actividades vinculados a la promoción del libre comercio y la integración regional son importantes para la UE y están bien implementados en Brasil, pero podrían enfrentar ciertas dificultades debido a las discrepancias existentes al respecto. Por el contrario, los componentes culturales, educativos y científicos constituyen los mejores activos de la diplomacia pública de la UE en Brasil. El desarrollo sostenible y la cohesión social son también dos áreas de relevancia actual y futura.

Pese a algunas limitaciones, la diplomacia pública moviliza recursos que refuerzan el poder blando de la UE, contribuyendo a su acción internacional y, en el caso de Brasil, a la consolidación de la Asociación Estratégica.

## Notas finales

1. Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (Public Affairs, 2004); “Public Diplomacy and Soft Power,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 1 (2008), 94-109; *The Future of Power* (Public Affairs, 2011).
2. Teresa La Porte, “El poder de la Unión Europea en el Gobierno Global: Propuesta para una nueva diplomacia pública,” *CPD Perspectives on Public Diplomacy* (Figueroa Press, 2011).
3. Ian J. Manners, “The Normative Power of the European Union in a Globalized World,” en Z. Laïdi (Ed.) *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social References* (Routledge, 2008), 23-28.
4. Karen E. Smith, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe* (Palgrave, 2004).
5. Mario Telò, *The European Union and Global Governance* (Routledge, 2009).
6. Steffen B. Rasmussen, “The Messages and Practices of the European Union’s Public Diplomacy,” *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (2010), 263-287.
7. El Tratado de Lisboa también alude a la necesidad de coherencia vertical (entre la UE y los Estados miembros).  
Véase: Diario Oficial de la Unión Europea, “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007,” (2007/C 306/01). <http://www.consilium.europa.eu/Documents/treaty-of-lisbon>
8. La «familia RELEX» incluía: DG RELEX, DG Ampliación, DG Comercio, DG Desarrollo, la Oficina de Cooperación EuropeAid (AIDCO) y la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO). En enero de 2011, DG Desarrollo y AIDCO se fusionaron en DG Desarrollo y Cooperación-EuropeAid (DG DEVCO).
9. El Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) es un nuevo servicio establecido tras el Tratado de Lisboa. Queda bajo la autoridad del AR/VP y trabaja estrechamente con el SEAE (está situado en el edificio del SEAE en su sede de Bruselas) y con las delegaciones de la UE. El FPI se encarga de implementar acciones de política exterior en cuatro áreas principales: Política Exterior y de Seguridad Común

(PESC), Instrumento en pro de la Estabilidad y de la Paz, Misiones de Observación Electoral (MOEs) e Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados (ICPI).

Véase: Comisión Europea, “Service for Foreign Policy Instruments (FPI)-About us.” [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/about/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/about/index_en.htm)

10. Véase: Europa.eu, “Tratado de Lisboa: Llevar a Europa al siglo XXI.” [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm)
11. El Consejo Europeo determina la dirección general y las prioridades de la UE. No ejerce funciones legislativas. Se compone de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, junto con su Presidente y el Presidente de la Comisión Europea. El AR/VP toma parte en su trabajo. No debe confundirse el Consejo Europeo con el Consejo de la Unión Europea, el cual reúne a los ministros de los Estados miembros para adoptar legislación y coordinar políticas. A diferencia del Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea sigue teniendo una presidencia rotatoria semestral.

Véase: Europa.eu, “El Consejo Europeo: Una institución oficial de la UE,” <http://www.european-council.europa.eu/the-institution?lang=es>; “Consejo de la Unión Europea,” [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm)

12. Simon W. Duke, “The European External Action Service and Public Diplomacy,” *Discussion Papers in Public Diplomacy*, 127 (Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2013).
13. Véase: División de Comunicación Estratégica del SEAE & Unidad de Comunicación y Transparencia de DEVCO, *Information and Communication: Handbook for EU Delegations in Third Countries and to International Organisations*, (2012), 3. [http://eeas.europa.eu/delegations/ghana/documents/press\\_corner/20121231\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ghana/documents/press_corner/20121231_en.pdf)
14. SEAE. “Public Diplomacy.” [http://eeas.europa.eu/ici/publicdiplomacy/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/ici/publicdiplomacy/index_en.htm)
15. Entrevista con Ignacio Sobrino-Castello, Desk Officer para Brasil, SEAE, Bruselas, 18/06/2014.
16. Diario Oficial de la Unión Europea, “Reglamento (UE) N° 234/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento de Colaboración para la cooperación con terceros países.” [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.077.01.0077.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.077.01.0077.01.ENG)

17. Europa.eu, “Partnership Instrument. First Multi-Annual Indicative Programme for the Period 2014-2017.” [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/pi\\_mip\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/pi_mip_annex_en.pdf)
18. SEAE, “Unión Europea-América Latina y el Caribe: Una Asociación Estratégica para el siglo XXI” (2012). [http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/2012\\_eu-celac\\_leaflet\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/2012_eu-celac_leaflet_es.pdf)
19. Consejo de la Unión Europea, «Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social», Plan de Acción de Madrid 2010-2012, Cumbre UE-ALC, Madrid, 18/05/2010. [http://eeas.europa.eu/la/summits/docs/2010\\_plan\\_accion\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/la/summits/docs/2010_plan_accion_es.pdf)
20. Los Acuerdos Marco Interregionales de la UE se basan en tres pilares: diálogo político, cooperación y liberalización comercial mutua. Incluyen una “cláusula democrática” (concerniente al respecto a los valores comunes) y una “cláusula evolutiva” (sobre la posibilidad de completar y aumentar el nivel de cooperación). El objetivo es contribuir a la integración regional y, en una segunda fase, negociar Acuerdos de Asociación Interregional que implican también el establecimiento de un área de libre comercio.

Véase: Sebastián Santander, “La légitimation de l’Union européenne par l’exportation de son modèle d’intégration et de gouvernance régionale: Le cas du marché commun du sud,” *Études Internationales*, XXXII, 1 (marzo 2011), 51-76.

21. Sebastián Santander, “Les enjeux du sommet de Madrid,” *Revue Nouvelle*, 4 (2010), 11-14.
22. Entrevista con Adrianus Koetsenruijter, Encargado de la División de países del Mercosur, SEAE, Bruselas, 27/05/2014.
23. Sebastián Santander, “L’Atlantique Sud dans l’agenda extérieur de l’UE. Le cas des relations avec le Brésil,” en Brunelle, D. (Ed.) *Communautés Atlantiques: asymétries et convergences* (Éditions IEIM, 2012), 33-52.
24. José Antonio Sanahuja, “L’UE et l’intégration régionale en Amérique Latine. La nécessité d’adopter une nouvelle stratégie,” en Santander, S. (Ed.) *Le partenariat stratégique Union Européenne-Amérique Latine dans un monde en mutation: quelles évolutions et perspectives?*, Revue n.2. (Centre d’Étude des Relations entre l’Union Européenne et l’Amérique Latine, 2007), 35-55.

25. Sylvain F. Turcotte, “Le Brésil de Lula et l’Amérique du Sud: L’impossible construction d’un status de puissance régionale,” en Santander, S. (Ed.) *Le partenariat stratégique Union Européenne-Amérique Latine dans un monde en mutation: quelles évolutions et perspectives?*, Revue n.2. (Centre d’Étude des Relations entre l’Union Européenne et l’Amérique Latine, 2007), 133-551.
26. Entrevista con Erik Von Pistohlkors, Sección Política, Económica y de Comunicación, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.
27. Sylvain F. Turcotte, “Le Brésil de Lula et l’Amérique du Sud: L’impossible construction d’un status de puissance régionale,” en Santander, S. (Ed.) *Le partenariat stratégique Union Européenne-Amérique Latine dans un monde en mutation: quelles évolutions et perspectives?*, Revue n.2. (Centre d’Étude des Relations entre l’Union Européenne et l’Amérique Latine, 2007), 133-551.
28. Véase: Comisión Europea, “Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil,” Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM (2007) 281 final, Bruselas, 30/05/2007, p.2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52007DC0281>
29. Entrevista con Adrianus Koetsenruijter, Encargado de la División de países del Mercosur, SEAE, Bruselas, 27/05/2014.
30. Sebastián Santander, “L’Atlantique Sud dans l’agenda extérieur de l’UE. Le cas des relations avec le Brésil,” en Brunelle, D. (Ed.) *Communautés Atlantiques: asymétries et convergences* (Éditions IEIM, 2012), 33-52.
31. Las cumbres anuales UE-Brasil, establecidas con la Asociación Estratégica, se complementan con reuniones ministeriales, comités conjuntos y diálogos sectoriales bilaterales (sobre educación y cultura, cooperación científica, agricultura, energía, sociedad de la información, etc.). Con objeto de incluir a la sociedad civil en el diálogo, se han mantenido cumbres de negocios UE-Brasil y mesas redondas entre los comités económicos y sociales de ambas partes.
32. Entrevista con Erik Von Pistohlkors, Sección Política, Económica y de Comunicación, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.
33. Entrevista con Ignacio Sobrino-Castello, Desk Officer para Brazil, SEAE, Bruselas, 18/06/2014.
34. Entrevista con Erik Von Pistohlkors, Sección Política, Económica y de Comunicación, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.

35. Simon W. Duke, “The European External Action Service and Public Diplomacy,” *Discussion Papers in Public Diplomacy*, 127 (Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2013).
36. Ibid.
37. Ibid.
38. Entrevista con Erik Von Pistohlkors, Sección Política, Económica y de Comunicación, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.
39. Entrevista con Humberto Netto, Asesor de Prensa, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.
40. Entrevista con Ignacio Sobrino-Castello, Desk Officer para Brazil, SEAE, Bruselas, 18/06/2014; Entrevista con Humberto Netto, Asesor de Prensa, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.
41. Entrevista con Humberto Netto, Asesor de Prensa, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.
42. Ibid.
43. Ibid.
44. Ibid.
45. Sería interesante averiguar el grado de visibilidad que tienen estos proyectos en los medios locales.
46. La red de Institutos Nacionales de Cultura de la UE (EUNIC), creada en 2006, constituye un ejemplo excelente de cooperación cultural y acción en red entre Estados miembros. Está compuesta por Institutos Nacionales de Cultura que actúan con cierto grado de autonomía, y su meta es promover los principios europeos y contribuir a la diversidad cultural dentro y fuera de la UE. Para lograrlo, se ha centrado en generar sinergias mediante la implementación de proyectos y actividades conjuntas.  

Véase: Ali Fisher, “Network Perspective on Public Diplomacy: EUNIC,” en Davis Cross, M. y Melissen, J. (Eds.) *European Public Diplomacy: Soft Power at Work* (Palgrave Macmillan, 2013), 137-156.
47. Entrevista con Rita Junqueira, Sección Política, Económica y de Comunicación, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.
48. Euraxess Links es una herramienta de información y contactos para investigadores europeos y para investigadores de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA), Norteamérica, Brasil, China, India y Japón.

Véase: <http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/links/eurRes/brazil>

49. Entrevista con Humberto Netto, Asesor de Prensa, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.
50. Ibid.
51. Alan K. Henrickson, “Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global ‘Corners’ of Canada and Norway,” en Melissen, J. (Ed.) *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (Palgrave Macmillan, 2005), 67-87.
52. La primera fase de “Econormas Mercosur” se dirigía a la integración comercial y la protección medioambiental en Mercosur.  
Véase: Diálogos Sectoriais União Europeia-Brasil.
53. <http://sectordialogues.org/en/pagina-estatica/project/presentation>
54. Sebastián Santander, «EU-LA relations: from interregionalism to bilateralism?», Panel on Theoretical Implications of the New Regional, Interregional and Extra-Regional Relations of Latin America, LASA Congress of Toronto, Canadá, 2008.
55. Entrevista con Teresa Barba, Coordinadora de Cooperación al Desarrollo para Brasil y América Central, DG DEVCO, Comisión Europea, Bruselas, 27/05/2014.
56. Comisión Europea, “El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores,” Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, 11/12/2013, 11. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52013JC0030>
57. Véase: Comisión Europea, “Política de desarrollo de la UE: la Comisión se propone aumentar el impacto de la ayuda concentrándose en menos sectores y en los países más necesitados,” Comunicado de prensa, Bruselas, 13/10/2011. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1184\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1184_es.htm)
58. Europa.eu, «Partnership Instrument. First Multi-Annual Indicative Programme for the Period 2014-2017», [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/pi\\_mip\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/pi_mip_annex_en.pdf)
59. Entrevista con Erik Von Pistohlkors, Sección Política, Económica y de Comunicación, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.
60. Entrevista con Teresa Barba, Coordinadora de Cooperación al Desarrollo para Brasil y América Central, DG DEVCO, Comisión Europea, Bruselas, 27/05/2014; Entrevista con Erik Von Pistohlkors,

Sección Política, Económica y de Comunicación, SEAE, Brasilia, 08/08/2014.

61. Comisión Europea, “50000 turistas para promover los viajes durante la temporada baja en la UE y Sudamérica,” Comunicado de prensa, 01/06/2011. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-669\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-669_es.htm)
62. Rasmussen ha denominado a esta aproximación “diplomacia pública por poderes.”  
Véase: Steffen B. Rasmussen, “The Messages and Practices of the European Union’s Public Diplomacy,” *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (2010), 263-287.
63. Simon W. Duke, “The European External Action Service and Public Diplomacy,” *Discussion Papers in Public Diplomacy*, 127 (Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2013).
64. La diplomacia pública interna o “doméstica” (de la UE en los Estados miembros) no es objeto de estudio en esta investigación.



### **Biografía del Autor**

María Luisa Azpíroz es Becaria Postdoctoral en el Centro para el Estudio de las Relaciones Internacionales (CEFIR) de la Universidad de Lieja, en Bélgica. Tiene un Doctorado en Comunicación de la Universidad de Navarra, en España. Entre sus publicaciones se encuentran: “Framing and Political Discourse: Bush’s trip to Europe in 2005” (*Observatorio*, 2014); “Framing as a Tool for Mediatic Diplomacy Analysis: Study of George W. Bush’s Political Discourse in the ‘War on Terror’” (*Communication and Society*, 2013); *Diplomacia pública: el caso de la “guerra contra el terror”* (UOC, 2012); y “Framing the ‘Clash of Civilizations’ in Europe: Interaction between Political and Media Frames” (*Journal of Media and Communication Studies*, 2009).

### **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](http://www.uscpublicdiplomacy.org)). To purchase any of the publications below in hard copy, please contact [cpd@usc.edu](mailto:cpd@usc.edu).*

- 2015/1 Distinguishing Cultural Relations from Cultural Diplomacy: The British Council's Relationship with Her Majesty's Government  
by Tim Rivera
- 2014/3 Confucious Institutes and the Globalization of China's Soft Power with contributions by R.S. Zaharna, Jennifer Hubbert, and Falk Hartig
- 2014/2 De-Americanizing Soft Power Discourse?  
by Daya Thussu
- 2014/1 Britain's International Broadcasting  
by Rajesh Mirchandani and Abdullahi Tasiu Abubakar
- 2013/6 Public Diplomacy and the Media in the Middle East  
by Philip Seib
- 2013/5 Public Diplomacy in Germany  
by Claudia Auer and Alice Srugies
- 2013/4 The Syrian Crisis of 1957: A Lesson for the 21st Century  
by Kevin Brown
- 2013/3 "Psychopower" of Cultural Diplomacy in the Information Age  
by Natalia Grincheva
- 2013/2 Cases in Water Diplomacy  
Edited by Naomi Leight

- 2013/1 Considering the “Illogical Patchwork”: The Broadcasting Board of Governors and U.S. International Broadcasting  
by Emily T. Metzgar
- 2012/10 Engaging India: Public Diplomacy and Indo-American Relations to 1957  
by Sarah Ellen Graham
- 2012/9 Silicon Valley’s Foreign Policy  
by Ernest J. Wilson III
- 2012/8 Buddhist Diplomacy: History and Status Quo  
by Juyan Zhang
- 2012/7 Public Diplomacy and Conflict Resolution:  
Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia  
by Iskra Kirova
- 2012/6 Practicing Successful Twitter Public Diplomacy: A Model and Case Study of U.S. Efforts in Venezuela  
by Erika A. Yepsen
- 2012/5 Media Diplomacy and U.S.-China Military-to-Military Cooperation  
by Thomas A. Hollihan and Zhan Zhang
- 2012/4 The Cultural Awakening in Public Diplomacy  
by R.S. Zaharna
- 2012/3 Promoting Japan: One JET at a Time  
by Emily T. Metzgar
- 2012/2 Experiencing Nation Brands: A Comparative Analysis of Eight National Pavilions at Expo Shanghai in 2010  
by Jian Wang and Shaojing Sun

- 2012/1 Hizbullah's Image Management Strategy  
by Lina Khatib
- 2011/11 Public Diplomacy from Below:  
The 2008 "Pro-China " Demonstrations in Europe and North America  
by Barry Sautman and Li Ying
- 2011/10 Campaigning for a Seat on the UN Security Council  
by Caitlin Byrne
- 2011/9 A Resource Guide to Public Diplomacy Evaluation  
by Robert Banks
- 2011/8 Essays on Faith Diplomacy  
Edited by Naomi Leight
- 2011/7 A Strategic Approach to U.S. Diplomacy  
by Barry A. Sanders
- 2011/6 U.S. Public Diplomacy in a Post-9/11 World:  
From Messaging to Mutuality  
by Kathy R. Fitzpatrick
- 2011/5 The Hard Truth About Soft Power  
by Markos Kounalakis and Andras Simonyi
- 2011/4 Challenges for Switzerland's Public Diplomacy:  
Referendum on Banning Minarets  
by Johannes Matyassy and Seraina Flury
- 2011/3 Public Diplomacy of Kosovo: Status Quo, Challenges and Options  
by Martin Wählisch and Behar Xharra
- 2011/2 Public Diplomacy, New Media, and Counterterrorism  
by Philip Seib

- 2011/1 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
- 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

**CPD** | USC Center on Public Diplomacy  
at the Annenberg School

