



# La Diplomacia Pública como reto de la política exterior

SEMINARIO  
SEPTIEMBRE 2014  
ESCUELA DIPLOMÁTICA. MADRID



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



ESCUELA DIPLOMÁTICA  
ESPAÑA



REAL INSTITUTO  
**elcano**  
ROYAL INSTITUTE



Coeditores:

Emilio Pérez de Ágreda, Director Adjunto de la Escuela Diplomática

Rafael Rubio, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid

Juan Luis Manfredi, Profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha

Diseño: Oficina de Información Diplomática. (Javier Hernández/www.nolsom.com)

Producción: Oficina de Información Diplomática.

En la edición se ha respetado el estilo de redacción por parte de cada uno de los autores, en particular en lo que concierne al uso de mayúsculas y minúsculas, cursiva, terminología extranjera, etc.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación no se identifica necesariamente con el contenido de las respectivas contribuciones.

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

# **La Diplomacia Pública como reto de la política exterior**

SEMINARIO  
SEPTIEMBRE 2014  
ESCUELA DIPLOMÁTICA. MADRID



# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introducción</b>   | <b>7</b>  |
| <hr/> María Claver Ruiz. Directora General de Medios y Diplomacia Pública   |           |
| <b>La diplomacia pública: nuevos actores en un escenario nuevo</b>  | <b>10</b> |
| <hr/> Rafael Rubio. Profesor de la Universidad Complutense de Madrid  |           |
| <b>Competencias para la nueva diplomacia global</b>   | <b>20</b> |
| <hr/> Juan Luís Manfredi. Profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha  |           |
| <b>Diplomacy: digital and public</b>  | <b>30</b> |
| <hr/> James Pamment. Profesor de la Universidad de Oxford   |           |
| <b>The model of United States public diplomacy</b>  | <b>44</b> |
| <hr/> Amy Bliss. Embajada de Estados Unidos en Madrid   |           |
| <b>Innovación, diplomacia y think tanks</b>   | <b>59</b> |
| <hr/> Charles Powell, Director del Real Instituto Elcano y Juan Luis Manfredi, Profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha |           |



# Introducción

**María Claver Ruíz**

DIRECTORA GENERAL DE MEDIOS Y DIPLOMACIA PÚBLICA

---

La Diplomacia Pública, a pesar de ser un término reciente en el lenguaje de las relaciones internacionales, refleja algo que siempre ha estado presente en la interacción de los diferentes actores internacionales. La capacidad de comunicar, de tejer alianzas para, en un último término, conseguir una mayor influencia en la escena global, son los tres elementos de la Diplomacia Pública.

Hoy en día, debido al creciente peso e influencia de la opinión pública y de otros actores no estatales, combinado con un avance histórico, una cuasi revolución, en los medios de comunicación y las redes sociales, todo país, toda organización, debe replantearse su modelo de comunicación, su forma de tejer alianzas y, en definitiva, su manera de conseguir un mayor peso en el mundo. Todos, en definitiva, deben reforzar su estrategia en Diplomacia Pública.

Todo ello debe combinarse, además, con una realidad insoslayable: el creciente papel de los individuos, de los ciudadanos en la escena internacional. No se trata solamente de un cambio de modelo, de una aproximación distinta a la política exterior: el ciudadano, en casi cualquier país del globo, tiene una capacidad creciente, a través de las redes sociales y de Internet de informarse cada vez más y mejor, de participar en actividades, de opinar sobre una multitud de asuntos que, por su interés, tienen un alcance global.

Para responder a este reto, el Gobierno de España, a través del impulso del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, aprobó en Consejo de Ministros la Estrategia de Acción Exterior, documento de consenso que establece un marco estable que fija las principales prioridades geográficas y temáticas para los próximos años.

En dicho documento, junto con las tradicionales prioridades de la política exterior española, se ha querido reforzar la vertiente de comunicación, incluyendo la Diplomacia Pública teniendo en cuenta las cuatro grandes prioridades de la Estrategia: i) coherencia, eficacia y transparencia de la acción exterior, ii) promover y proyectar nuestros valores e intereses, iii) situar al ciudadano en el centro de la política exterior y iv) proyectarnos globalmente como país avanzado.

Dicha Estrategia se refiere a muchos elementos que conforman los impresionantes activos con los que España cuenta: desde la cultura al deporte, la excelencia y el saber hacer, las dinámicas y punteras empresas, los logros colectivos y los individuales que hacen que nuestro país sea cada vez más conocido y prestigioso. Activos que son crecientemente difundidos gracias a la labor realizada por Marca España. Constituye un referente de nuestra Diplomacia Pública al tener encomendada la labor de proyectar y ensalzar los valores de nuestra sociedad y el potencial de nuestro país, ahondando en la imagen de una España moderna y competitiva en un mundo cada vez más globalizado.

Otro elemento claramente reforzado en la Estrategia es la llamada Diplomacia Económica, que incluye el constante apoyo a nuestras empresas, a nuestros empresarios, la capacidad que tenemos asimismo de atraer inversiones del extranjero. La labor realizada por ICEX o las Fundaciones-Consejo se encaminan en esa dirección. La Estrategia incluye, por supuesto, la Diplomacia Cultural, con instituciones como el Instituto Cervantes o AC/E que consiguen, cada día, despertar un mayor interés por la cultura y las lenguas españolas a un altísimo número de ciudadanos extranjeros.

Apartado especial merece la Red de Casas de Diplomacia Pública (Casa América, Asia, África, Árabe, Sefarad-Israel y Mediterráneo). Dicha Red se ha convertido en un sólido e innovador instrumento de diplomacia pública cuya actividad pretende cubrir, prácticamente, todas las regiones del mundo. La programación de las Casas incluye actividades de carácter cultural, científico y económico, con un claro protagonismo de la sociedad civil. Las Casas, además, no son sólo un ejemplo de colaboración entre los distintos niveles de gobierno en España, también lo son de colaboración público-privada.

Estas breves pinceladas de algunos de los elementos de la Diplomacia Pública española llevaron a este Ministerio a conocer más de cerca mejores prácticas llevadas a cabo por otros actores con el estudio de modelos de otros países y de organizaciones internacionales o supranacionales. De esa idea surgió la iniciativa de celebrar un seminario sobre “La Diplomacia Pública como reto de la Política Exterior”.



Este seminario, cuyas conclusiones se exponen en esta publicación, fue organizado conjuntamente por la Escuela Diplomática, el Real Instituto Elcano, la Dirección General de la Oficina de Información Diplomática y la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública de este Ministerio, lo cual refleja la preocupación y el compromiso por parte de diferentes actores que participan del proyecto de Diplomacia Pública de España.

Durante toda la jornada, el seminario contó con una nutrida presencia de personalidades de renombre internacional en la materia, tanto extranjeras como españolas, que aportaron su saber y experiencia. Este seminario se vio enriquecido con la colaboración de autores como James Pamment, Charles Powell, Rafael Rubio o Juan Luis Manfredi, entre muchos otros. La presencia de numerosas misiones diplomáticas (Australia, Francia, México, Suecia, Estados Unidos, Reino Unido), incluyendo a varios jefes de misión acreditados en Madrid contribuyó, por su parte, a realzar notablemente los paneles y ponencias en que tomaron parte.

El seminario fue organizado bajo la estructura de paneles y abordó temas tan esenciales como la comparación de diferentes modelos de Diplomacia Pública, su papel en las organizaciones internacionales o el rol de los centros de pensamiento. Contó con un novedoso formato organizativo con retransmisión en directo vía Internet, que fue seguida por más de seiscientas personas desde veintidós países. De igual modo, cuestiones, sugerencias y comentarios pudieron ser expuestos por parte de asistentes y seguidores virtuales a través de redes sociales como Twitter. Todo ello marcará sin duda una nueva etapa sobre cómo afrontar y entender en el futuro inmediato la esencia e importancia de la Diplomacia Pública, donde los nuevos medios de comunicación y en especial los digitales marcarán la tendencia a seguir en un futuro que ya es realidad.

En definitiva, esta publicación que llega a sus manos responde a las inquietudes de esta Dirección General por afianzar el vector de la Diplomacia Pública en la Estrategia de Acción Exterior española, recientemente aprobada y que muestra el compromiso de España con esta nueva forma de entender y adaptarse a las relaciones internacionales en el siglo XXI.

Sean las últimas palabras de agradecimiento a todos los que hicieron posible la celebración del seminario.

# La diplomacia pública: nuevos actores en un escenario nuevo

**Rafael Rubio**

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

---

## La comunicación como herramienta de política exterior

Al comienzo de la jornada “La diplomacia pública, reto de la política exterior” Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Instituto Elcano, citaba el “Mapa intelectual, y cotejo de naciones” del padre Feijoo: “la percepción guía las conductas”. No siempre los gobiernos han leído a este padre de la primera Ilustración española. La comunicación se ha entendido durante mucho tiempo bien como un elemento opcional dentro de la gestión pública o bien como un cosmético con el que adornar las políticas públicas. Este enfoque reduccionista planteaba las herramientas comunicativas como un instrumento para lograr el poder y, una vez alcanzado, como un asunto menor. De esta manera la mejor gestión pública tendía a identificarse con la discreción o el secreto de los temas realmente importantes. Solo durante las situaciones de crisis o incertidumbre, la comunicación de gobiernos emerge como prioridad, atribuyéndole cualidades salvíficas. “Tenemos un problema de comunicación” es la excusa recurrente.

Los cambios sociales de las últimas décadas han favorecido que esta concepción esté en proceso de transformación. La comunicación se entiende cada vez más como una herramienta estratégica, un instrumento indispensable para hacer posibles los proyectos y ejecutar los planes. Con algo de retraso, este principio se impone en las relaciones internacionales, a través de nuevos desarrollos de la diplomacia. La diplomacia pública, la diplomacia digital o la cooperación

adquieren carta de naturaleza y se integran en la gestión integral de la política exterior. El análisis de la literatura académica sobre gestión, poder y relaciones internacionales demuestra el creciente interés por la materia.

Hoy, metidos de lleno en la que aspira a ser la sociedad del conocimiento, la información es la materia prima del poder y así la diplomacia pública debe estar en la primera línea de la acción exterior de los gobiernos. Los Estados han entendido que para defender sus intereses, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, es imprescindible mantener relaciones con los distintos actores del panorama internacional, ejercitar labores didácticas, explicar lo que está pasando, ofrecer a la opinión pública la mejor visión posible de sí mismos. No es propaganda en la medida que el debate es abierto, expreso, global y digital. Sin embargo, se sustancia en la defensa de los intereses y la posición de un país ante la situación del entorno internacional.

No valen los diseños y las ideas de la guerra fría: es necesario un cambio de mentalidad. Por eso, el nuevo entorno estratégico requiere un nuevo modelo de diplomacia que se ajuste a estos parámetros, unos ministerios de exteriores renovados y la innovación en la propia profesión. Nuestra visión concluye que la diplomacia considerará la comunicación como una herramienta esencial para lograr sus objetivos, la transparencia se consolidará como el pilar de la persuasión y la seguridad de las transmisiones requerirá otros fundamentos. La coherencia entre el decir, el hacer y el ser obliga a la inclusión de la comunicación en la planificación estratégica.

El nuevo diseño es por su naturaleza transparente, que es la cualidad que le aleja de los modelos de propaganda de posguerra, y abierto al diálogo. Los ciudadanos han mutado sus usos y comportamientos. Adquieren y consumen información a través de dispositivos tecnológicos y están conectados 24 horas al día. La información está pasando de ser un bien escaso a un bien excesivo: el mérito diplomático reside en ser capaz de distinguir qué es ruido y qué es información de calidad. Tras el fenómeno de Wikileaks y las revelaciones de Snowden, todo apunta a que las fuentes tradicionales están en duda. Será complicado mantener un sistema de inteligencia propio de otra época.

### **Definiendo la diplomacia pública por sus actores**

En este sentido, y bajo la denominación de diplomacia pública, se han cobijado distintos tipos de acciones que tienen como lugar común la gestión de la información, la educación y el entretenimiento con fines persuasivos. Adquiere rango estratégico cuando la institución puede ordenar los recur-

sos, articular procesos, evaluar y promover un conjunto de valores, como la propia de defensa de los intereses de un país ante audiencias extranjeras. El interés por la dimensión digital crece en tanto que se convierte en un escenario innovador<sup>1</sup>.

Quizás el elemento más relevante de este tipo de estrategias de política exterior sea el que afecta a sus protagonistas. Uno de los efectos más claros del nuevo panorama internacional es la aparición de nuevos actores que ejercen el poder, de manera directa o indirecta. Algo que en las relaciones internacionales cobra especial fuerza. Como señalan algunos, “la soberanía estaría en crisis. Por un lado, asediada por diferentes definiciones, por numerosas entidades o por fuentes de autoridad y por otro por su ejercicio por parte de actores cuya lealtad de diversa ideología y organización territorial”<sup>2</sup>. Esta crisis está provocando una “reubicación de la autoridad” hacia actores no estatales<sup>3</sup> que los actores internacionales tienen que tener necesariamente en cuenta a la hora de defender sus intereses. Teresa La Porte insiste en la ruptura del modelo estatocéntrico y el desarrollo de nuevas evoluciones conceptuales y prácticas. Entre los actores no estatales, sobresalen las ciudades y los centros metropolitanos cuya búsqueda de poder, influencia, inversiones y credibilidad es determinante en el nuevo escenario<sup>4</sup>.

Aunque el Estado permanece en el centro del poder mundial, “(n)unca hasta ahora habían competido tantos agentes no estatales para obtener la autoridad y la influencia que antaño pertenecía solamente a los Estados”<sup>5</sup>. Como algunos alertan “La revolución tecnológica en el sector de la información y la comunicación está despojando de su poder a los gobiernos y permitido a determinados grupos e individuos asumir papeles en la política mundial que antaño se reservaba a los gobiernos nacionales”<sup>6</sup>. A esto se añade la capacidad de estos nuevos actores para ejercer el poder en este nuevo escenario internacional con la creación y mantenimiento de redes de acción política integradas o la movilización del apoyo popular que trasciende fronteras. Destaca aquí la aparición de un espacio intermedio, alejado del derecho internacional, que mezcla las dimensiones locales con la globalización. Ese es-

---

1. Manfredi Sánchez, JL (2014) “Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales” *Historia y Comunicación Social*, 2 Vol. 19 (2014) 341-354, [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_HICS.2014.v19.47299](http://dx.doi.org/10.5209/rev_HICS.2014.v19.47299)

2. JACOBSEN, T., SAMPFORD, C. y THAKUR, R. (eds.), *Re-envisioning Sovereignty: The End Of Westphalia?*, Ashgate Publishing, Burlington, VT, 2008, p. 349.

3. Rosenau, *Domestic-Foreign Frontier*, pp. 61-64. citado en Kelley

4. The Impact of ‘Intermestic’ Non-State Actors on the Conceptual Framework of Public Diplomacy 10.1163/1871191X-12341241

5. SMITH y Naim. *Altered States: Globalization, Sovereignty and Governance*, Ottawa, 2000

6. NYE, J. (2003), *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, p. 10

pacio intermedio favorece que los ciudadanos demanden un cambio ante las instituciones (La Porte).

En suma, los Estados no son los únicos jugadores en el tablero de ajedrez. Lideran las acciones de política exterior, pero no son los más importantes. Otros actores han comenzado a participar en la arena internacional desarrollando una política exterior intensa, valga o no la denominación al uso. Los gobiernos regionales, las multinacionales, las ONG, los lobbies, las ciudades y los individuos participan e influyen en las decisiones que afectan a la política internacional. Mueven ficha para la defensa de sus propios intereses en la arena internacional.

Assange se ha ocupado de agrandar su figura como mártir de la libertad de expresión con una campaña de comunicación y lobby. Persigue influir en sus relaciones con la justicia británica. En la primavera árabe, Google, Twitter y otros gigantes tecnológicos se posicionaron claramente a favor de una determinada participación ciudadana retrasando las labores de mantenimiento de su plataforma. Su ayuda en la ruptura del monopolio informativo de Mubarak facilitó las manifestaciones en la Plaza Tahir, articuló la protesta y congregó a los participantes. En otro ambiente, las multinacionales saben que la toma de decisión y la relación con el legislador es un asunto que afecta a la cuenta de resultados. Por eso, han crecido o han ganado visibilidad los responsables de la diplomacia corporativa. Las cualidades del profesional diplomáticos se abren paso en la empresa privada.

En este contexto los Estados deben optar entre aferrarse a los viejos esquemas remitiéndose a la institucionalidad establecida, o asumir el nuevo mapa de fuerzas y tratar de desarrollar su influencia entre estos nuevos actores que, como advierte Nye, son cada día más poderosos, entendiéndose además que un reto de estas dimensiones exige la participación de todas las instituciones públicas y, sobre todo, la involucración de los miles de actores privados con presencia fuera de nuestras fronteras, y que eso debe ser recogido en nuevas estructuras reticulares, con nuevos sistemas de coordinación.

## **El Estado comunicador**

La diplomacia pública no es una atribución exclusiva del Ministro, el Embajador o de una oficina. Aunque es cierto que las acciones que hoy identificamos con la diplomacia pública han sido desarrolladas tradicionalmente por los gobiernos, (aunque tanto por presupuesto como por disposición dentro de los Ministerios, ocupara un lugar secundario) hoy estos no pueden desarrollar esta labor en exclusiva, sino que deben hacerlo contando con una diversidad

de sujetos y personalidades que, con una vinculación directa o indirecta con el Estado, repercuten de manera cierta en su reputación internacional. Hoy vemos como es imposible referirse a un sólo sujeto a la hora de determinar quién desarrolla la comunicación, quién construye con sus palabras y sus hechos, la reputación de un país. De esta manera se abre un nuevo campo en el que la estrategia de comunicación no pasa simplemente por la definición de tiempos y mensajes de una institución (y sus representantes), sino que va más allá y afecta a la elección de distintos actores, la coordinación de los mismos, e incluso el establecimiento de distintas líneas de actuación complementarias.

En ese sentido lo primero es entender como la diplomacia pública se aleja cada vez más del modelo de un portavoz oficial (el Presidente o el Ministro de Exteriores) y una serie de comunicados formales. Estamos ante un entorno abierto, que disminuye el poder de influencia del Ministerio frente a la acción directa de las misiones diplomáticas. Por eso, es fundamental el desarrollo de un marco común de acción política, la gestión de la confianza, la formación continua y el apoyo en las redes e instituciones locales. Esto es una estrategia comunicativa en la línea de lo que aporta Manfredi (2011): “Las estrategias comunicativas en materia de diplomacia pública han sustituido las acciones de diplomacia cultural que lideraban este campo de trabajo.

La revolución tecnológica ha abaratado los costes productivos y ha facilitado el incremento del número de los mensajes y canales, al tiempo que ha eliminado las barreras geográficas a la emisión de los contenidos. Los nuevos medios, caracterizados por su impacto global en tiempo real, han cambiado el diseño de la diplomacia pública. Frente a los largos plazos de las acciones convencionales (programas educativos o giras culturales), la comunicación requiere un marco de trabajo más concreto y más transparente”<sup>7</sup>.

Cualquier acción de un gobierno, o cualquiera de sus representantes, comunica y afecta a su imagen exterior (en España lo hemos visto de manera clara durante los momentos más duros de la crisis económica). Lo mismo puede ocurrir con la voz de los representantes internacionales como Embajadores o Cónsules cuyas palabras y obras exceden en mucho su tradicional espacio de actuación limitado por su misión y adquiere una nueva dimensión dónde el público es el mundo. En tercer lugar vemos como actores no oficiales y de campos que no se identifican directamente con la política exterior, como una selección deportiva, un artista o una empresa que se identifica de manera clara

---

7. Manfredi Sánchez, JL (2011): Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública. COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD. Vol. XXIV · Núm. 2 · 2011 · 199-225

con un país concreto, contribuyen de manera decisiva, y con mucha más fuerza que los “portavoces” oficiales.

Los gobiernos, que estarían llamados a liderar las actividades de la comunicación internacional, no pueden ser indiferentes ante esta ola de cambios. Su función se identifica cada vez más con el liderazgo, estableciendo objetivos y líneas estratégicas y trata de ir involucrando aliados que, por motivos diferentes, puedan contribuir a la misma. De ahí que su labor pase por proporcionar argumentos, material, o difusión a estos “nuevos aliados” que, aunque carecen de ningún tipo de “oficialidad”, resultan de un interés clave en la configuración de la opinión pública internacional y el papel que los intereses nacionales ocupan en la misma.

Una de las claves será la identificación de las personas antes que la determinación de las tecnologías o las plataformas. Frente a las organizaciones, las personas se ganan el respeto, la confianza o la credibilidad. En este sentido cobran importancia labores como poner a disposición de estos sujetos canales, como la emisión internacional de las cadenas de televisión públicas o de páginas webs oficiales con impacto internacional, o, en el sentido opuesto, ofrecer materiales atractivos a las emisiones internacionales de cadenas privadas de televisión. Introducir los objetivos de política exterior entre los criterios de financiación de otras actividades con indudable impacto en la opinión pública internacional como la cooperación, o la cultura también se vuelve prioritario en este nuevo escenario.

## **La transformación de opinión pública internacional**

En este nuevo modelo el segundo elemento determinante es la diversidad de actores, con intereses y estructuras de lo más diversas, y aunque muchos de ellos no parezcan tremendamente poderosos, según el standard tradicional, con la revolución de la información están construyendo su propio poder, un poder blando, que comienzan a hacer valer muchas veces frente a los propios Estados, llegando a asumir incluso sus funciones<sup>8</sup>.

Cuando la población se identifica más con problemas internacionales que con aquellos definidos por el Estado, están reubicando la autoridad en una organización no estatal, lo que permite a los actores no estatales acumular legitimación moral e influir en el comportamiento de los estados y obliga a los estados a asumir un cambio en la definición del público objetivo de su labor comu-

---

8. NYE, J. (2003), *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, p. 85

nicativa. La diplomacia pública amplía su campo de actuación, y si el campo de actuación ya se estaba ampliando desde los representantes oficiales de los estados a sus élites hoy se sigue desarrollando hacia una opinión pública, entendida como conversación global (o geográficamente localizada), que afecta a los temas que preocupan directamente a los ciudadanos. Una transformación que se ha visto acelerada por los medios digitales (Twitter), el auge de las televisiones internacionales (CNN y Al Jazeera) y la irrupción de la transparencia en nuestras vidas (Wikileaks).

Entre estos actores encontraríamos las grandes compañías transnacionales, con implantación e intereses económicos en un gran número de países, lo que las convierte en un sujeto indispensable para la adopción de determinadas medidas, cuya ejecución sin su colaboración es prácticamente imposible. Las organizaciones no gubernamentales, fundaciones, think tanks o asociaciones en sentido más amplio, que, de manera centralizada o con métodos de trabajo en red, desarrollan su labor más allá del ámbito de los Estados. Unas y otras han descubierto que una de las formas más eficaces de cumplir sus fines es involucrarse activamente en la adopción de decisiones por parte de Estados nacionales y organismos internacionales. Con este objetivo proponen normas, presionan a los gobiernos y empresarios, influyen en su percepción pública, etc. Este fenómeno se ha multiplicado en los últimos años gracias, entre otras cosas, a los bajos costes de la comunicación que, además de multiplicar el alcance, la coordinación y la financiación y la eficacia de las existentes, ha permitido la aparición de nuevas organizaciones poco estructuradas, con escaso personal en plantilla, y una gran capacidad de influencia.

Sin duda la lista de actores es infinita, entidades territoriales subestatales, medios de comunicación, entidades deportivas, movimientos internacionales... pero lo más revolucionario, desde el punto de vista de los actores de las relaciones internacionales es la aparición de los ciudadanos individuales (celebridades y anónimos). Entre los sujetos de las relaciones internacionales cobran cada día más importancia las personas, consideradas a título individual, sus acciones con influencia en sus círculos de confianza, especialmente entre aquellos socialmente más activos, muestran cada día mayor eficacia en la configuración de la opinión pública, nacional e internacional. De esta manera las personas se convierten en objetivo de la diplomacia y en actores activos de la misma.

En la nueva sociedad-red internacional los ciudadanos son los grandes protagonistas, y así lo señalaba Lev Grossman al describir el nuevo fenómeno generado por las redes sociales como "una oportunidad para construir un nuevo



tipo de entendimiento internacional, no de político a político, ni de líder a líder, sino de ciudadano a ciudadano y de persona a persona”<sup>9</sup>.

El protagonismo de un número tan elevado y diverso de actores de las relaciones internacionales nos obligará también a considerar las formas de relación entre los mismos y asumir la desinstitucionalización de sus relaciones mutuas, campo en el que la comunicación adquiere aún mayor protagonismo. Un fenómeno de “politeralismo”, entendido como la relación institucionalizada entre organismos estatales, o internacionales de base estatal, con organizaciones no estatales de todo tipo. Donde las relaciones politarales no suponen ningún tipo de reconocimiento de soberanía y se articulan en torno al establecimiento de sistemas de información, comunicación, negociación y representación<sup>10</sup>.

Esther Dyson nos habla de una “Desintermediación de los gobiernos” y retrata una sociedad global donde los interconectados (comunidades virtuales y redes que rebasan las fronteras nacionales) se superponen a las comunidades geográficas locales tradicionales<sup>11</sup> en un sistema de comunidades y gobiernos entrecruzados, lo que algunos han denominado “ciberfeudalismo” formado por comunidades superpuestas y jurisdicciones que reivindican las múltiples capas de las identidades y lealtades de los ciudadanos. James Rosenau habla de “fragmentación”, un fenómeno en el que la integración en identidades mayores convive en el tiempo con la fragmentación en comunidades más pequeñas, que pueden moverse incluso en direcciones contradictorias al mismo tiempo, según las circunstancias. Esto da lugar a coaliciones “disparejas”, formadas por compañeros que desarrollan su labor en campos absolutamente diferentes, como los conocidos como “grupos antiglobalización”, que protestaron en las reuniones de la OMC y entre los que se pueden encontrar desde antiguos izquierdistas del capitalismo, sindicalistas intentando proteger los empleos bien pagados de la competencia de los países pobres, ecologistas pidiendo una mayor regulación internacional, jóvenes idealistas que querían demostrar su solidaridad con los pobres y anarquistas que provocaban disturbios por pura diversión y para aprovecharse...<sup>12</sup> También es destacable el carácter temporal de las nuevas comunidades, que aparecen y desaparecen en el panorama internacional al hilo de la agenda y la presencia en la misma de los temas que les afectan.

---

9 COLLEEN, Graffy. The Journal of International Security affairs (<http://www.securityaffairs.org/issues/2009/17/graffy.php#footnotes>)

10 Geoffrey Wiseman, 'Polylateralism' and New Modes of Global Dialogue, in Christer Jönsson and Richard Langhorne (eds.), *Diplomacy*, Vol. III, London: Sage, 2004.

11 DYSON, Esther. Release 2.1. A design for living in the digital age.

12 CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Alianza Editorial, Madrid, 2009. p. 443-452. JURIS, Jeffrey S. *Networking Futures, the Movements Against Corporate Globalization*, Durham, NC, Duke University Press, 2008.

## **Las formas de comunicarse con los nuevos actores.**

El desafío de las organizaciones, que es extensible a cualquier otro servicio exterior, es conectar con estos nuevos actores (otras organizaciones, opinión pública, corresponsales, políticos) y hacer inteligible un mensaje a menudo abstracto. De ahí la apuesta, cada vez más habitual, de integrar la diplomacia pública en las estructuras de los ministerios de relaciones exteriores.

Cada audiencia es única, relevante y significada. Por eso, se requiere un mensaje específico y diferenciado para captar su atención y poder influir. Las audiencias no hablan la misma “lengua”, ni siquiera persiguen los mismos intereses, de ahí la necesidad de combinar siempre dos variables: el interés concreto de un segmento de la población y centrar el mensaje en el receptor. Para conectar, hay que buscar la conexión y el interés humano y las organizaciones han de humanizar las estrategias, sobre todo en el ámbito digital.

Los nuevos medios, basados en la relación personal, están posicionándose como un canal esencial para poder desempeñar estas renovadas funciones. Alrededor del 45% de la población global tiene menos de 25 años y comprenden el mundo digital como una extensión natural de sus actividades. El soporte digital se ha convertido en el soporte preferido por los ciudadanos y los actores internacionales han tomado partido por las redes sociales y los nuevos medios. Es la vía preferida para aligerar el proceso de comunicación internacional, carece de barreras y permite el trabajo multilingüe.

La implantación de esta estrategia digital pasa por la toma de la decisión y su puesta en marcha. Las redes sociales requieren seleccionar de manera clara los públicos, que no puede ser el público general y requiere analizar y priorizar a públicos como aquellos que no pueden visitar EEUU, buscar gente, entrar en contacto con ellos, establecer una conversación... con la idea clara que señala E. Murrow, para el que el vínculo clave en las relaciones internacionales se produce en los últimos tres pies, en la relación personal. En este sentido, estamos una diplomacia incremental, que suma nuevas competencias y áreas de trabajo al profesional diplomático.

Los puntos claves para esta estrategia pasan por conocer muy bien las distintas audiencias y diferenciar canales para cada uno de ellos, acceso, los recursos y la autonomía de los embajadores, en los que se basa cualquier estrategia de Diplomacia Pública, esencialmente local, a pesar del riesgo de errores como celebrar el aniversario del incendio de la Casa Blanca o poner en duda la mas-

culinidad del equipo de fútbol de Argentina. Errores que son mucho más visibles (virales) en redes sociales.

Cambian los métodos, cambian las actitudes. La presencia en las redes se ve ya como un mensaje de transparencia y apertura. No sólo se trata de la buena imagen, es el paquete completo de promoción: inversiones, comercio, cultura, entre otras. La decisión de ser transparentes genera confianza ante los distintos públicos. Sí, hay diplomacia secreta y discreta, pero cada vez en menor medida.

El control también sufre las consecuencias. Simplemente, no es posible controlar todo el proceso de comunicación, ni siquiera la difusión del propio mensaje. A las organizaciones no le queda más remedio que ser parte de la conversación y tratar de crear el marco de conversación y explicar su punto de vista.

Igualmente, el silencio no es estrategia: siempre habrá alguien que hable por ti o un en tu nombre y eso es sí es peligroso. Hay que adaptarse a ese nuevo contexto de actuación, si bien esto significa crear un servicio exterior más ágil, más autónomo y mejor conectado a las redes locales y a los medios sociales. Es el paso de la diplomacia de club a la diplomacia en red.

En suma, la diplomacia pública es quizás el mejor instrumento para acelerar el cambio en la manera, los usos y los objetivos de la diplomacia del siglo XXI. La diplomacia es ahora, por defecto, abierta, pública y digital. El éxito pasa por creer realmente en su potencial, tener un interés real y dedicarle tiempo. También las estructuras deben adaptarse a estas estrategias. Tener en cuenta la escasez de recursos también es importante a la hora de aplicar estas políticas de diplomacia pública en las Embajadas. La diplomacia pública, y ahora su manifestación digital, consume tiempo y recursos, siempre tan escasos. Y en ese sentido la apuesta por la formación en este campo de la diplomacia pública también es un elemento estratégico, que va consolidando la profesionalidad de la tarea en todos los puestos diplomáticos alrededor del mundo.

## **La profesionalización de la diplomacia pública**

El cambio de modelo de gobernanza, la atribución de competencias a nuevos actores, el auge de los gigantes tecnológicos o la participación ciudadana nos adentra hacia un escenario internacional apasionante. Es tiempo de afrontar la metamorfosis, crear nuevas herramientas para la planificación y dotar a la comunicación de su naturaleza estratégica. Será un camino lleno de aventuras. Y será estimulante.

# Competencias para la nueva diplomacia global

**Juan Luis Manfredi / @juanmanfredi**

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

---

La diplomacia consiste en la dirección y la ejecución de las relaciones internacionales por parte de países. Es un instrumento que requiere competencias profesionales, habilidades, destrezas, conocimientos y actitudes para resolver con éxito las tareas asignadas en la ejecución de la política exterior. Es una actividad principal de la política exterior y cuenta con normas, reglamentos, costumbres y usos. La etimología latina y griega nos recuerda que su función principal era el transporte de un diploma, un objeto de naturaleza informativa al tiempo que confidencial. Más aún, su condición de profesión nos recuerda que es una actividad a tiempo completo. Quien es nombrado diplomático asume que sus tareas son objeto de escrutinio público.

El ejercicio de la diplomacia se ha profesionalizado y se ha dotado de herramientas para regular las relaciones entre países e identificar las funciones diplomáticas. Junto al derecho internacional basado en la costumbre, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) indica cuáles son esas funciones de la misión diplomática. A saber: la representación del Estado, la protección de los intereses tanto del Estado acreditante como de los nacionales dentro del derecho, la negociación con el Gobierno, la recogida de información sobre los acontecimientos locales por medios lícitos y su transmisión, y el fomento de las relaciones amistosas. El corazón de la misión no ha cambiado: el diplomático pivota entre el Estado y el ciudadano de modo que cumple un servicio de titularidad pública esencial.

La tecnología, la globalización, la sociedades abiertas, el auge la transparencia, los ciudadanos conectados, el incremento de las negociaciones multilaterales, la vuelta de la geopolítica o la incertidumbre general de los mercados no han cambiado las cinco funciones básicas, que son el bosquejo de la diplomacia. La transformación se ha producido en el entorno en el que se ejerce la profesión, en las condiciones laborales y en la demanda ciudadana. La consolidación de los medios de comunicación internacionales, la llegada de Internet y los nuevos dispositivos móviles, la fuerza de los movimientos sociales, el impulso de los intereses corporativos globalizados o la creación de nuevas alianzas comerciales alimentan un escenario de complejidad en la que el funcionario diplomático ha perdido el monopolio de la actividad internacional, sea de naturaleza interestatal o entre ciudadanos. Más individuos y organizaciones participan en la toma de decisiones.

Por eso, no existe una vieja diplomacia enfrentada a la nueva diplomacia tecnológica. Lo que encontramos es un contexto, una agenda y unas organizaciones en cambio. Ahí adquiere su significado el conjunto de competencias nuevas que dotan de capacidades para la comprensión de entorno estratégico, para el cumplimiento de la misión diplomática y para la atención al ciudadano. Son competencias incrementales, esto es, se sustentan sobre la base de aquellas que conocemos y que organizan las relaciones internacionales: conocimiento del derecho internacional y la ciencia política, dominio de idiomas, comunicación intercultural, cercanía al ciudadano, capacidad de comunicar al exterior los intereses del gobierno de un país, la difusión de la cultura y las relaciones científicas, la resolución de los conflictos o la influencia en la opinión pública extranjera, entre otras. El eje de la tarea diplomática permanece inalterable: la promoción de los intereses de los gobiernos y de los ciudadanos a los que se representa en la arena internacional. Y para eso, el contacto personal es insustituible.

Ante esta situación, es tiempo de pensar cómo se desarrollará la diplomacia del siglo XXI, cómo se organizarán los Ministerios de Exteriores y qué competencias profesionales serán necesarias para el funcionario diplomático. La atención consular, las relaciones bilaterales, la diplomacia convencional, la cooperación al desarrollo, la acción cultural y tantas otras funciones reclaman sus propias transformaciones. Veremos cómo se ejecutan.

### **La diplomacia (en) red**

El escenario internacional se asemeja ahora a una red abierta, global, transparente y digital, que vive en entornos urbanos y metropolitanos. Es en este

entorno en el que los diplomáticos desempeñan su trabajo y se enfrentan a una realidad de creciente incertidumbre. Si se quieren alcanzar los objetivos, hay que replantear los procedimientos de acción y entender los mecanismos de la sociedad red. Hay nuevas fuentes de poder y de legitimidad, que entran en competencia en el sistema internacional. También hay más flujos de información, ruido y propaganda. La red se ha instalado en nuestras vidas, en nuestro sofá del salón y en nuestro bolsillo a través de los dispositivos móviles. En breve lo hará también en nuestra ropa (wearables) y nuestros coches (Internet of Things) con sensores de naturaleza tecnológica.

La transformación tecnológica afecta a la conceptualización y la práctica de la diplomacia. La diplomacia ha dejado de ser un club en el que los Estados imponen las normas de juego, identifican a los jugadores o permiten su entrada y salida en organizaciones internacionales. La red estimula la cocreación, esto es, la gestión y la administración de coaliciones entre intereses públicos y privados, la participación de los ciudadanos en los asuntos internacionales, la generación de conexiones fuera del circuito oficial, la identificación de voces influyentes en la red, etcétera. No se trata, pues, de enfrentar una a otra, sino de aprovechar las oportunidades de innovación en las relaciones diplomáticas que se organizan en red. Tres rasgos se perfilan en el horizonte: la inmediatez, la visibilidad y la interacción directa de los ciudadanos.

La diplomacia red amplía el número de jugadores y de temas propios de la diplomacia y de la configuración del poder en la arena internacional. Hay todo tipo de ejemplos: la Unión Europea o el Consejo de Europa, pero también la gestión de la cooperación al desarrollo, la salud pública, el cambio climático, la contrainteligencia, la promoción de los derechos humanos, la defensa de la libertad de expresión o las relaciones científicas necesitan las redes internacionales. La diplomacia en red es abierta por definición y requiere compartir el interés mutuo (más transparencia), los instrumentos (partenariados públicos y privados), la concurrencia (cooperación antes que imposición) o los procedimientos (foros de diálogos, acuerdos no normativos).

La red no es un objetivo en sí mismo, sino un instrumento al servicio de la acción exterior. En Europa, el servicio europeo de acción exterior plantea un sistema reticular de atención diplomática y consular. El desafío consiste en ser capaces de responder a las necesidades de los ciudadanos y defender a un tiempo los intereses propios de cada país. La ejecución del servicio no será una tarea sencilla. En Iberoamérica, el modelo de Cumbres se ha abierto progresivamente a la red con más actividades y actores fuera del programa oficial y de los representantes de gobierno. El reto de la nueva secretaría general es abrazar

la red y dotar de un espacio común para las nuevas coaliciones de países, sociedades civiles e intereses privados. En España, la nueva denominación "Red de Casas" es ya de por sí una aproximación adecuada a los nuevos tiempos. Compartir recursos y marca global es solo el inicio de un modelo distinto de diplomacia pública que ha sido efectivo. En el lado del terrorismo internacional, el Estado Islámico y Al Qaeda se organizan y estructuran como redes antes que como un estado convencional al uso que ocupa un territorio.

El modelo de competencias para la nueva diplomacia global plantea cinco objetivos. El primero es la necesidad de auditar el poder real, aquel que se escapa a la legislación del derecho internacional. La auditoría del poder sugiere que estamos ante un trilema, problema de tres elementos que requiere priorizar. El primer punto es el debate entre libertad y seguridad: ¿cómo congeniar ambas dimensiones ante las crecientes amenazas a la integridad de las personas? El segundo es el equilibrio entre la transparencia y la confidencialidad. Ahora que sabemos de Wikileaks y de las filtraciones de Snowden, ¿cuánto afecta a las relaciones de confianza? Más aún, ¿cómo afrontaremos la asimetría entre los gobiernos democráticos que rinden cuentas y quienes no lo hacen? En tercer lugar, aún más tras los sucesos de Charlie Hebdo en París, ¿cuál es la defensa de la libertad de expresión ante el discurso del odio? ¿Cuándo es libertad y cuándo es ofensa?

El segundo es evitar que la fascinación por las tecnologías nuble el sentido de la misión. La razón tecnológica no establece la estrategia ni la misión, sino que acelera (¡o retrasa) el cumplimiento de los objetivos establecidos. Es una realidad poliédrica, ya que algunos países se anticipan (Israel, Suecia, Canadá y más recientemente Francia, pero también Irán o Rusia), mientras que otros son más reacios a adoptar medidas conducentes a la transformación de su diplomacia. Esa multiplicidad de caminos y objetivos explica que la tecnología avance de forma sustancial en el ámbito consular, se abre camino en las relaciones bilaterales y titubea en las relaciones multilaterales. En todo caso, se demanda a la comunidad diplomática una posición proactiva que conlleve la creación de una estrategia que dote de coherencia a los nuevos retos, la formación continuada en las nuevas materias que facilite el rigor y la concreción en acciones estipuladas y amplíe el rango de servicios que se ofrecen al Estado y el ciudadano.

El tercero consiste en la formación continuada en distintos ámbitos y entornos de modo que la innovación diplomática sea constante, fruto de la interpretación de los cambios que se suceden y de la adaptación al entorno. El ciudadano, informado o no, requiere más servicios, más atención y más velocidad. Por eso, es relevante intentar adecuar sus demandas al nuevo entorno y buscar

esta transformación permanente. La innovación diplomática tiene que el resultado de la adquisición de nuevas competencias, el establecimiento de una estrategia (recursos, procesos y valores) y la adecuación de las misiones. No será una tarea sencilla.

El cuarto propósito, en el plano interno, la conceptualización del Ministerio como una red exige la transformación de la gestión interna (acceso a la documentación, intercambio de información, seguridad de las redes) y la coordinación con otros Ministerios y actores, así como la reforma del proceso de toma de decisiones (¿cuánta autonomía para el jefe de misión?). La red facilita la agilidad y la identificación de prioridades en la agenda política. La transformación digital no es a coste cero, sino que debe contar con soporte desde el propio Ministerio en forma de cursos de actualización, elaboración de guías y encuentros periódicos para aunar criterios de ejecución como en otras áreas de la acción exterior. Si está en la agenda y se considera que es estratégico, tendrá que dotarse de recursos, transformar los procesos y abrazar los nuevos valores. Son las personas quienes generan los cambios que las tecnologías amplifican.

El quinto hito, en el ámbito externo, es la innovación y la mejora de los servicios ciudadanos y se concreta en los trámites con la administración en el exterior. Esta relación con el ciudadano es exigente: siempre se quiere más y más rápido. La red tiene que emplearse para mejorar la interacción, reducir los tiempos y las redundancias, facilitar la ejecución de determinadas tareas con la extensión de la firma digital y redifundir la información básica cuantas veces sea necesario. Ésta ya está fija en la web ministerial y en las propias misiones, pero no llega a sus destinatarios. Hay que llevarla allí donde están, sea una plataforma de moda o una red social. El conocimiento de los usos sociales redundará en la mejora del servicio.

La red permite la conexión directa con el ciudadano en caso de amenaza, desastre, emergencia o una gestión administrativa concreta. Más aún, la experiencia reciente nos indica que los jóvenes españoles que salen al exterior a trabajar ya cuentan con redes sociales formales e informales en las que discuten qué papeles hay que llevar a un país, cómo obtener la cobertura médica o cómo acceder al mercado laboral. La tarea consular no reside aquí en duplicar ese esfuerzo, sino en servir de punto de encuentro, de patrocinar las conversaciones y responder a las dudas. Estos foros no van a desaparecer porque el coste de producción y de conversación tiende a cero.

En esa red, aparece también el contacto con periodistas y corresponsales, que apalancan la opinión pública internacional y ejercen de transmisores de in-



formación. También los blogueros, que proceden de la academia, de los think tanks o que escriben a título particular pero han conseguido lectores y reconocimiento. Los Ministerios contactan, difunden, intervienen, matizan o informan de forma directa con las audiencias a través de redes sociales, nuevos medios o plataformas digitales. La desintermediación informativa requiere conocer los canales, el estilo de redacción o a los nuevos influyentes en la red. Es una extensión de la comunicación intercultural que ya pertenece al corpus del profesional diplomático.

En suma, la innovación de la diplomacia red consiste en la creación y el sostenimiento de redes profesionales con otros diplomáticos, representantes sociales y económicos, periodistas y académicos, así como con otros actores relevantes. La extensión de la red hacia otros ámbitos abre una ventana de oportunidad a nuevas formas de influencia, a la consecución de los objetivos preestablecidos, a la gestión de la reputación y a la gestión del conocimiento y otras formas de capital social. Para eso se requieren nuevas competencias en las que la creatividad, pensar ideas de forma diferente, y la innovación, la ejecución de esas ideas, estarán presentes.

### **Competencias profesionales para la diplomacia global**

Las competencias son el conjunto de conocimientos, habilidades y capacidades que son necesarios para conseguir el éxito profesional, esto es, la consecución de unos objetivos concretos en un entorno socioeconómico dado. Es un predictor de éxito profesional en la medida que distingue cómo será el comportamiento individual en una situación concreta. Son comportamientos observables y medibles, que se pueden practicar y adquirir en la acción. No existen competencias genéricas, sino que se definen en función de las necesidades que se detectan.

En un misión diplomática, el objetivo final nos facilitará la identificación de cuáles son las prioridades y las capacidades que hay que potenciar en un entorno geográfico y político dado. Las nuevas competencias complementan las que ya conocemos de modo que el funcionario comprende las reglas del juego en la arena internacional, los objetivos del gobierno, las demandas ciudadanas y la incorporación de nuevos jugadores al tablero internacional. Tuitear no es una competencia.

El diseño del mapa de competencias que requiere la nueva diplomacia global consiste en la identificación de aquello que suma la formación previa, la experiencia, los conocimientos, las aptitudes con la personalidad, las habilidades

sociales, la motivación o los valores. Es el agregado lo que da valor profesional al diplomático en red. Reputación, influencia y credibilidad son pilares tradicionales de la actividad diplomática, que ahora requieren una proyección en las redes digitales. Es momento de pensar cómo se reconfigura el contacto personal, donde cuaja la confianza y se demuestra la calidad de los contactos, ante el nuevo entorno. Siguiendo la expresión afortunada de Edward R. Murrrow, en los últimos tres pies, nos jugamos todo el trabajo. Y resulta que esos últimos tres pies tienen ahora nuevos zapatos: móviles, redes sociales, foros no normativos, televisiones internacionales y tantos desafíos.

La propuesta de mapa de competencias para la nueva diplomacia global se sustenta en tres ejes: estrategia, social e individual. El objetivo es conseguir cierto grado de orden y lógica en un entorno de incertidumbre. La esfera digital genera un efecto multiplicador, pero no cambia la sustancia. El interés real de la transformación tecnológica reside en la capacidad de comprender en el nuevo ethos basado en la colaboración, la transparencia, la participación y la autoorganización más que en el uso de una red social concreta.

En el ámbito de la estrategia, las competencias se dirigen al logro de los objetivos marcados por la dirección de la política exterior. Es el corazón de la actividad y justifica la creación de las misiones, la dotación de recursos, la negociación y otras actividades esenciales. Para la consecución de estos objetivos, se requiere el conocimiento de los fundamentos de la diplomacia contemporánea y de las relaciones internacionales, se requiere capacidad de organización y administración de recursos en un entorno intercultural, se valora la capacidad de negociación para llegar a acuerdos y generar coaliciones sostenibles. El conocimiento de cómo se gobierna la nueva diplomacia global, la valoración del peso de la opinión pública internacional, la gestión del conocimiento interconectado (big data) o la promoción de nuevas oportunidades de conexión con la población local para conseguir información de primera mano lejos de los círculos ministeriales forman parte de la realidad diplomática. La gobernanza de la diplomacia global es una oportunidad para superar la organización en silos para reorganizar las estructuras, la transmisión de información y mejorar la experiencia del ciudadano. Estas ideas se concretan en dos ejes. En el plano del conocimiento, consiste en la comprensión de la diplomacia en red y el nuevo ecosistema de relaciones internacionales. En relación con las habilidades, se valora la capacidad de análisis, la tolerancia al estrés, la adaptabilidad a un entorno de incertidumbre y la capacidad de crear capital social a través de redes formales e informales.

En el terreno social, las competencias giran en torno a la relación y la gestión de personas. Es la capacidad de persuadir e influir en el comportamiento de los

equipos humanos, así como la capacidad de conducir con éxito negociaciones para alcanzar acuerdos y crear coaliciones de interés. El liderazgo es atribuido por los otros; se sostiene sobre la reputación y la credibilidad, ejes de la influencia. Es el liderazgo y no el organigrama lo que genera capital social. Más aún, en la diplomacia en red, la confianza persigue extenderse hacia el entorno digital donde podemos encontrar puntos de apoyo para la consecución de los objetivos marcados en la política exterior.

Se comprende de dos elementos. El primero es cognitivo: el conocimiento de las nuevas formas de organización política y social que han surgido en las redes. El empoderamiento tecnológico no ha hecho más que comenzar. Los clicks y los tuits tienen efectos en la agenda informativa y diplomática. Son indicadores de estados de ánimo y espacios para la formación de la opinión pública. Esto implica conocer por qué funciona la inteligencia colectiva, cómo se puede conocer y escuchar a los nuevos influyentes, cómo se les puede atraer al proyecto o a los grupos de trabajo de la Embajada, cómo se puede generar espacios para compartir ideas, experiencias y oportunidades con diplomáticos de otras nacionalidades. La colaboración, la confianza y la reputación son motores de innovación diplomática, cuya capacidad para la gestión del capital social es principal. Es ineludible imaginar un método de trabajo que permita la creación de coaliciones y colaboraciones con quienes ya forman parte de nuestro panel de decisores. No se trata de ceder el poder, sino de patrocinar las conversaciones y liderar la ejecución final de la política. El liderazgo de la diplomacia en red no consiste en mandar más, sino en la capacidad de saber escuchar y compartir. Compartir es poder.

El segundo es el agregado de tres habilidades: la capacidad de formular un propósito, la comunicación de los objetivos y la motivación del equipo para el trabajo en red. Las nuevas capacidades pasan por una relación transparente, la capacidad de negociación e inclusión de los nuevos actores y la comprensión del poder de la inteligencia distribuida. Estas habilidades adquieren aún peso en las misiones pequeñas, con menos recursos.

Por último, las competencias individuales se vinculan con la actitud, con la capacidad de asumir el proceso de transformación de la diplomacia y reajustar las rutinas de trabajo al nuevo entorno. Cuando se asume que el cambio en la arena internacional es un hecho cierto y no una especulación, se puede cambiar el enfoque. Esta visión global incluye cada vez más elementos de gobernanza: la urbanización, el cambio climático, la geoestrategia digital, la ciberseguridad, la lucha contra el blanqueo de capitales, la seguridad humana, la seguridad alimentaria y el agua, entre otros temas de nuestro tiempo

requieren un enfoque innovador de la diplomacia. Es un momento excelente para la profesión. Mención especial merece la transformación digital o, por ser más precisos, el empoderamiento ciudadano a través de Internet y los nuevos medios. Este salto ha fusionado la diplomacia pública, la tradicional y la digital en un continuo.

El desarrollo de la competencia individual es el resultado de la concatenación de tres verbos: conocer, poder y querer. Conocer comprende la nueva realidad internacional, valora el impacto de la tecnología en la gobernanza global, identifica las experiencias que nos pueden servir para afrontar el cambio y audita las técnicas que nos pueden servir. Estoy persuadido de que el país que consiga explotar los resultados del análisis de los big data en relaciones internacional podrá mejorar de forma sustancial su planificación y ejecución de la política exterior. Poder requiere la transformación de la política, la creación de nuevos procedimientos que aprovechen e impulsen el rendimiento y dotar de recursos al Ministerio, a los funcionarios, a las misiones, a las Casas y otros órganos de política exterior. Querer consiste en motivarse para el cambio, desarrollar habilidades digitales y apostar por la formación continuada.

Las competencias individuales son el agregado de la voluntad personal y de la creación de un entorno profesional que valore y potencie la innovación. Los rasgos indicadores de estas competencias personales son la capacidad de gestionar la creciente transparencia y el subsiguiente riesgo de exposición integral, la capacidad de negociación en un entorno competitivo y diverso, la alfabetización digital, la habilidad para la retórica y la presentación de argumentos en foros profesionales, think tanks y universidades, así como la creatividad y el manejo de las herramientas específica de la web social en los países destino.

## **Nuevos rumbos para la diplomacia**

Son tiempos apasionantes para el ejercicio de la diplomacia, si bien se ha afectado el alcance y la dinámica de su práctica. Hemos visto cómo los fundamentos permanecen estables en tanto que la representación de los gobiernos, la defensa de los intereses y la atención a los ciudadanos desplazados siguen siendo el corazón de la actividad. No obstante, los modos y los usos están sometidos a un cambio sustancial que extienden la práctica diplomática a nuevos formatos y realidades.

El primer eje es la reconceptualización del poder en la arena internacional. La transformación tecnológica es la más visible, pero se suma a otras tendencias

de cambio como son la emergencia de las metrópolis, los procesos de descentralización y recentralización de los estados, la vuelta de los conflictos asimétricos, la aparición de amenazas no tradicionales, la reformulación de las estructuras de gobernanza global o el auge de la transparencia, la filtración y la inteligencia. El poder unilateral se ha desvanecido. La nueva lógica ya no consiste en la capacidad de imponer una decisión sobre una estructura, una persona o una organización, sino en la capacidad de articular decisiones en red. La gobernanza de la diplomacia global es co-creación, co-innovación, co-gobierno y compartir.

El segundo eje es la articulación del capital social en torno a la credibilidad, la confianza y la reputación, que convergen en la capacidad de liderazgo y la influencia. Cuando la red deje de ser una moda para convertirse en el espacio principal de influencia en relaciones internacionales, los países que hayan formado a sus diplomáticos en la comprensión de estas nuevas dimensiones obtendrán una posición de liderazgo estable. El nuevo escenario requiere una forma diferente de aprehender el mundo. Las conexiones digitales son reales y afectan al modo y los resultados de una política exterior. En este contexto, tejer el capital social alrededor de valores e intereses compartidos es la única estrategia de supervivencia.

Finalmente, el tercer eje es lo que hemos denominado el hackeo de la diplomacia. Consiste en la transformación de la organización del servicio exterior, la revisión de cómo se establecen y mantienen las relaciones con los ciudadanos en el exterior y, en suma, el rediseño de las formas de hacer diplomacia. Conciernen a la organización de las misiones, a la formación del cuerpo diplomático, al diseño de una geoestrategia digital y a la reconfiguración de los ministerios. La transformación de la diplomacia es un desafío para los gobiernos, que han de promover y defender los intereses en el exterior con una cada vez más amplia gama de instrumentos, para los diplomáticos que han de hacer suyo el nuevo entorno y para los ciudadanos, más viajados y más conectados.

En síntesis, los diplomáticos y diplomáticas del siglo XXI se enfrentan al reto de la innovación, esto es, la adaptación al entorno, la interpretación de los cambios y la comprensión de la diversidad para formar coaliciones, alcanzar acuerdos duraderos y promover la convivencia. ¿Qué es, si no, la profesión diplomática?

# Diplomacy: Digital and Public

**James Pamment**

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE OXFORD

---

In this chapter, I will discuss alternative ways of understanding public and digital diplomacy. Rather than beginning with what these concepts are supposed to mean, I will argue that their main value is in signifying the intention to reform diplomatic organisations. I will then discuss the relationship of digital and public diplomacy to traditional diplomatic practices, and describe the expanded skillset that this relationship implies. Finally, I will discuss how these skills relate to organisational reform by outlining the importance of evaluation to how we interpret the purpose and value of public and digital diplomacy.

## **An inconvenient concept**

Public diplomacy is a slippery concept. It lacks a single, clear meaning. This makes it convenient for drawing attention to a policy change or a general shift in how an organization interacts with the outside world. For example, in the early 1960s, US Cold Warriors were looking for a term that could explain their overseas propaganda activities in a way that made them sound benign. Public diplomacy was far more suitable than ‘propaganda’ or ‘psychological warfare’ because it removed the pejorative connotations (Armstrong 2009, p. 66). In 1995, the British Foreign & Commonwealth Office was looking for a way to protect its Information and Culture budgets during an expenditure review and hit upon a single term that seemed to sum the area up nicely. Public diplomacy covered information, culture, the new website, and the potential directions that these functions held for diplomats engaging with the public sphere. In 2000, Ambassador Paschke used the term in his famous report into the future

of German embassies in Europe, to explain how their role would change in the 21st century. His usage was derived from the English terms ‘networking’ and ‘lobbying,’ because diplomats could no longer work effectively if they only worked in secret (Paschke 2000).

These brief examples demonstrate an amorphous, ambiguous term. It becomes useful because it conveys a changing context, rather than a clear conceptual meaning (Gilboa 2008). If that makes it a convenient term for practitioners, it is most inconvenient for any attempts to define exactly what it means. Efforts to define public diplomacy tend to reflect a national – predominately North American and Anglophone – bias. Complex national concepts such as *diplo- matie culturelle et d’influence* and *Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik* have received far less attention than the activities of smaller countries which borrow the English term public diplomacy, simply because different terminologies reduce the convenience and hint at some of the tensions and complexities. In recent years, research has begun to weaken the Anglophone bias with case studies of the public diplomacy of different countries, but we still view the debate through the lens of the American experience.

The ‘emptiness’ of the concept means that all sorts of beliefs and aspirations can be projected upon it (Barthes 1983). In 2006, Jens Bartelsen argued that the term global civil society “seems to have been studied into existence by scholars” who, he claimed, wield the term, “in order to justify their particular vision of a global community.” Practitioners use the term public diplomacy – and will no doubt continue to do so – because it is a convenient way to explain the direction in which they want their organisations to develop. Scholars also see what they want to see in public diplomacy, usually in terms of the future direction of international affairs. Unfortunately, this means that we often talk about public and digital diplomacy as though their existence represents the completion of a revolution in foreign policy. However, I think it best to consider public and digital diplomacy in more humble terms, with a focus on the everyday changes they involve for foreign ministries, embassies, and the ‘consumers’ of diplomatic knowledge. We may very well be witnessing a revolution in foreign affairs, but we are at the beginning of an ongoing process that does not have a beginning or end, but is simply part of how organisations evolve as their business environment changes.

## **A theory of reform**

There have been some good efforts at producing a definition that can apply to most public diplomacy activities. Historian Nick Cull (2008) argues that pu-

blic diplomacy consists of five constituent parts: listening, advocacy, culture, exchanges, and international broadcasting. This definition has been used reasonably effectively by a number of scholars, though it mixes normative behaviour (listening) and goal-oriented behaviour (advocacy) with different channels of engagement (culture, exchanges and broadcasting) without making much effort at untangling the differences and contradictions. As such, it is more a reflection on some areas of best practice rather than a rigorous categorisation of these activities. Bruce Gregory, a former USIA officer who has also made major contributions to scholarship, more recently argued that,

*public diplomacy has come to mean an instrument used by states, associations of states, and some sub-state and non-state actors to understand cultures, attitudes and behavior; to build and manage relationships; and to influence thoughts and mobilize actions to advance their interests and values (Gregory 2011, p. 353).*

This definition is useful because it attempts to capture the breadth of activities – the many public diplomacies – that take place in different contexts. It reflects some of the ways in which the term is convenient to different actors at different times. However, I often wonder whether squeezing so many activities, tools and objectives under one concept simply reveals that it is not much of a concept at all. By including all these ideas in one term, it is questionable whether that term is defined closely enough to have much use.

From my perspective, public diplomacy is far too slippery a concept to be taken too seriously. However, the fact that it is convenient for a range of behaviours means that it is significant. Based on this, I see it less as a definable concept and more as a way of thinking about change within diplomatic organisations. Even if the concept of public diplomacy doesn't tell us much, the fact that it is useful at a given moment speaks volumes. It is an exceptionally valuable means of understanding reform within diplomatic organisations; for how they are retooling themselves to deal with new actors, new technologies, and new ways of pursuing diplomatic outcomes.

I would therefore argue that it is less a definable concept than a signifier of change. Public diplomacy's real value lies in the fact that it connotes a programme of rethinking and revitalisation; the kind of programme that never really ends, but is part of the continual management of diplomacy's evolving context. Any working definition should therefore include the idea that it encapsulates a process of reform in how diplomacy is practiced in the digital age. It does not represent a revolution or an end-point, but consists of small steps that reveal the ways in which the ancient institution of diplomacy is changing.



## The global dining table

One of the more egregious myths propagated by the Anglo-American post-9/11 public diplomacy orthodoxy is that public diplomacy is about public opinion. Public opinion has been called the sole remaining superpower; the product of globalization and the Internet that will henceforth determine all outcomes in foreign affairs. This is the argument that public diplomacy represents a major technocratic shift in global politics, and that the global networks that uphold public opinion are all that matters. Once again, this takes the small intentions to reform signified by use of the term, and postulates the subsequent revolution as a *fait accompli*.

This brings me to perhaps the important forgotten fact about public diplomacy: that public can – and frequently does – mean private. An average dinner at an Ambassador’s Residence in support of some issue or other will have a guest list of relevance to that particular goal. There may be a Minister from the host country with some of her or his staff, together with their counterparts from the other country, and diplomats from other governments interested in the topic. There may be business leaders from both countries; some journalists who cover those particular issues; representatives from NGOs and academia if they have relevant expertise; and so on. At the dinner, the hosts will listen, advocate their positions, and build relationships across public, private and nongovernmental sectors. They will seek to activate different channels and networks to support their goals. But this “public diplomacy” will take place in private, behind closed doors.

This is diplomacy, and it is also public diplomacy. If diplomacy may be defined as the activities of monitoring, advocacy and negotiation conducted between representatives of states (Neumann 2013), it should be clear that a great deal of a diplomat’s work is public diplomacy, even if it is conducted in private. A lunch, a phone call, a private event: these are all sites of public diplomacy when the guest list goes beyond official government representatives, even if the engagement with “public” representatives takes place in private. If we begin thinking about public diplomacy in this way, it will be obvious that it has existed for as long as there have been diplomats. It will also be apparent that public diplomacy is not the major revolution in foreign affairs many would like to believe.

A useful way of thinking about reform in diplomacy in the digital age is to consider the Ambassador’s dining table, and the care taken over formulating the right guest list, as the model for extending those invitations more widely. Pu-

public diplomacy expands the dining table by making use of digital and informal networks, openness and transparency, public debate, and symbolic resources such as culture and brands. They are used as tools for supporting diplomatic outcomes. It doesn't remove the need for the Ambassador's quiet meetings; it simply makes use of available communication channels to extend the discussion, where appropriate. These are highly significant steps towards reforming the institution of diplomacy, but they are also little more than a means to an end based on their utility to a set of goals.

## Ends and means

Part of the fallout from these conceptual misunderstandings is that public diplomacy has come to be seen as a thing-in-itself and an end-in-itself; something to be developed, conducted and evaluated as though it is self-contained. Many countries have worked on improving their images by establishing public diplomacy departments that concentrate on coordinating promotional bodies, developing shared logos and slogans, and creating shared resources that together form a toolset for projecting a consistent image abroad. By using marketing evaluation techniques, it is relatively straightforward to demonstrate that this work has an impact. Corporations wouldn't spend money on advertising if there wasn't a measurable correlation between expenditure and results. And it is no coincidence that some of the world's wealthiest countries, with the highest spends on public diplomacy, frequently score well on the Nation Brands Index. Working to marketing-inspired approach, many countries have developed public diplomacy activities that exist independently of diplomacy, and that only have an incidental or secondary impact on diplomatic outcomes.

Trade, investment, tourism, culture and education are each important parts of public diplomacy. However, political influence is necessary if a post wants to achieve big things in a host country. The challenge for many foreign ministries is to adapt promotional techniques such as targeted advertising and marketing, maintenance of social media profiles, and public transparency initiatives, and to wield them in ways that consistently support political outcomes. All too often, marketing activities are treated as though they are the ends, not the means. This is one of the areas where recent debates into public diplomacy have reached an impasse. To achieve political outcomes, the entire organisation needs to grasp the utility of public diplomacy as a process of reform, rather than as a self-contained marketing department.

Part of the problem is that public diplomacy is still poorly institutionalised. Communication departments are being trained in marketing techniques so

that they can fill out reports demonstrating the impact of image-promotion activities. Web and social media platforms are being created because embassies have been told that they should be online, not because they have a use. Central policies for public diplomacy are often aspirational, drawing upon the rhetoric of the information revolution because it is convenient to do so, when the reality is one of slow and often painstaking reform. But if we call it reform, it becomes obvious that public diplomacy cannot be localised to the communication department and the digital presence. Entire organisations need to rethink their purpose, practices and goals as public diplomacy organisations capable of extending their work out of the office and out of the dining room, and into less familiar venues.

There is some positive news. Some excellent public diplomacy initiatives are conducted as one-off campaigns. Most foreign ministries have some experience of good, successful public diplomacy work. The campaigns usually have minimal impact on the overall working practices of staff around the organisation, and are forgotten as soon as they are completed. However, I've collected quite a lot of anecdotal evidence that staff who have worked on strong public diplomacy initiatives go on to become "champions" in their future postings, thus helping to spread public diplomacy competence around the organisation. This suggests that the reforming tendencies of public diplomacy can slowly filter through. It is not enough, but it's a start.

### **An extended skill set**

In a recent research article, I identified three skills that I believe are essential to extending traditional diplomatic techniques to public and digital diplomacy (Pamment 2014). This is based on the reform argument: that public and digital diplomacy are simply targeted extensions of normal diplomatic behaviour. Foreign ministries should think about these skills as ways of empowering staff to extend their work to new networks. It always strikes me as odd that the two people in any embassy most likely to be active on social media are the ambassador and the intern – the most important and the least important people. The big question for all foreign ministries with any self-awareness about the nature of the reforms they are undergoing is, how do we empower staff to extend their normal work and grasp the opportunities of digital and public diplomacy?

#### **1. Extend the guest list**

Diplomats traditionally spend a great deal of time and effort working on guest lists for events, on the basis that the right blend of participants can make or

break a policy initiative. This often involves working both with established players and “talent spotting”; the latter of which refers to identifying future influencers in their respective fields, such in youth political parties or up-and-coming journalists. The core skill is to develop the profile of a policy issue by managing the salience of the players who should have a voice in that issue.

The challenge of digital media is to extend those private meetings, such as at the Ambassador’s dining table, and to extend the range of participants. This means adopting new techniques to manage guest lists, and the development of new sites for hosting them. A Twitter hashtag, for example, can act as a site to gather interested parties into a network focused on a specific issue. Simple acts of favouriting and retweeting postings can offer validity to certain actors, hence confirming their salience to the topic. My point is that these are the same skills already possessed by diplomats in their everyday work; the skill is to extend them beyond traditional settings and traditional players.

## **2. Extend representation**

Diplomats act as the interface between domestic and foreign interests, debates and influences. They receive information from many sources, and re-present that information backwards and forwards across national boundaries, in meetings, telegrams, reports, phone calls, and so on. It is not simply a role of transferring information, but of translating, transcoding, interpreting, adapting and representing. There is a sense in which more aspects of diplomacy are increasingly open to public discourse, at the same time as they may appear increasingly hidden behind the formats, conventions and general fragmentation of knowledge across different mediating channels. The context of digital diplomacy greatly challenges diplomatic practice by extending the representational role to new sites and new circumstances.

One of the ways diplomats can take advantage of public diplomacy is to learn the ‘language’ of digital platforms, in the same way that they would learn the language of a host country. This involves individuals and institutions embracing new ways of representing themselves, from etiquette to ‘netiquette’. It means developing the skills to coordinate and negotiate over the standards, codes and norms that are used to represent the key issues in their policy areas in different environments.

## **3. Extend the campaign**

While it is clearly important to activate the network and empower staff to extend their work into public and digital platforms, this comes with obvious risks. It is essential that staff are encouraged to flourish, by utilising their ex-

expertise and representational skills to curate their policy areas. This makes the best use of the opportunities afforded by complex, decentralised networks of players. At the same time, there is a need for some degree of strategic coordination. Project or campaign approaches are probably most appropriate because they place accountability on a specific person or department, who can lead networks of people without micro-managing every transaction.

Campaign approaches are particularly useful for these circumstances because they allow for the central creation of ‘assets’ that can be used across the network. Such assets might include pools of funding, core scripts and press lines, factsheets, a corporate identity, images; and so on. The real value of these assets is when both internal and external stakeholders are given access to them; in other words, when both internal and external ‘players’ make use of the same basic resources to make their own contributions to the policy area with their own voices. Leadership takes on new forms that diplomats already possess the core skills for.

These suggestions are not particularly controversial, expensive or revolutionary. However, for a diplomatic organisation to begin to think this way, they need to be prepared to undergo some degree of reform. The larger, possibly insurmountable problem facing diplomatic organisations is justifying these reforming activities to stakeholders: politicians, policymakers, budget-holders, and oversight committees. The various problems of definition and purpose noted in the beginning of this discussion come back to haunt public diplomacy practitioners, because it is difficult to justify the value of reform unless it already has support from the very top. How can we begin to make public and digital diplomacy into convincing models for reform?

### **The problem of influence**

One of the most baffling parts of the public and digital diplomacy debates of the past decade is the ambiguity that dominates what these activities are supposed to do, and how they supposedly work. Take, for example, the word “influence”. Organisations will say that they use public diplomacy “to understand, inform and influence” or “to understand, engage and influence” without any real reflection over what “influence” actually means. Every organisation has its own view of what public diplomacy is and can do for them. Influence can mean any number of things: getting a message out, projecting an image or values, shaping debate, educating or training, persuading, shifting attitudes or perceptions, managing a reputation or relationships, exchanging expertise and ideas, and even changing behaviour. Usually, it refers to a combination of

the above without much effort to distinguish between their moving parts, or how the process supposedly works.

Every organisation is different in how it considers the influence aspect of public diplomacy. I call this the problem of influence, because it is something that needs to be resolved if these practices are ever to develop and improve. Furthermore, traditional diplomacy is also discussed in terms of influence, which confirms a lack of reflection over how public and digital diplomacy relate to diplomacy's core practices. So if there isn't one form of public diplomacy, how are we supposed to evaluate its results? If we accept that it can take many different forms, surely we must also accept that the kinds of evidence used to demonstrate public diplomacy's impact must be tailored to that specific formulation?

I think it helps to consider what evaluation is for. Ultimately, it boils down to resolving two forms of estrangement. The first kind of estrangement is between the practitioners and the target groups. Evaluation is conducted to reduce the distance between an overseas post and the people 'out there' in the host country by better understanding what happens as a consequence of public diplomacy activities. We might assume that this is the main reason for conducting measurement and evaluation, but my research has led me to a different conclusion. A second form of estrangement is between the practitioners and their stakeholders, resource allocators, and/or oversight committees. When somebody in another part of the same organisation tasks an officer to evaluate their work, they are essentially asking them to justify their existence, continued relevance and funding. Overwhelmingly, this is the dominant motivation for evaluation in public diplomacy organisations today.

Evaluation is typically used as a way of reducing estrangement within organisations. For it to work effectively, you need i) a common view of the problem of influence, that is to say what you do in your work that helps to achieve your mission; and ii) a common view of what data is satisfactory to demonstrate resolution of the problem to interested stakeholders. In a very practical sense, the most important step in building an evaluation programme is to reach consensus over the problem of influence between an organisation and its stakeholders, in order to reduce the estrangement between them. This has been vastly overcomplicated in recent public diplomacy practice because of a lack of focus on the role of public and digital diplomacy in organisational reform.

## Four approaches to evaluation

Bearing this in mind, I've developed a typology of approaches to evaluation that accounts for how internal consensus over the 'problem of influence' may be used to reduce the distance between public diplomacy practitioners and stakeholders. The reduction of this distance is essential, because at stake in the organisation-stakeholder relationship is the process of reform that public and digital diplomacy represents. These approaches take four understandings of the purpose and results of public diplomacy and establishes how they are evaluated. Some may be more appropriate for foreign ministries or global programs; others may be more suitable for cultural ministries, embassies, or public diplomacy departments. They all capture the problem of influence less as a distance between organisations and target groups, and more as a problem of trust between organisations facing changing operational contexts, and stakeholders who want to know that their resources are being allocated appropriately. These four approaches are outputs, outcomes, perceptions, and networks (Pamment 2013).

### 1. Output analysis

The methods for what I call output analysis include the typical measures that small departments, and particularly small posts use to report to their superiors what they have been doing. This goes from measuring column inches to the number of attendees at events, and from calculating opportunities to see (OTS) to advertising value equivalence (AVE). Outputs approaches have been heavily criticised in recent years, but I think that's wrong. What these measures demonstrate is that an organisation is producing communication, which in many cases is what is expected of them. If you're in a public diplomacy department, your job is to produce public diplomacy outputs. The problem comes when there is no consensus over what constitutes influence, because all output measures really show is that you are doing the work you have been tasked to do, but some stakeholders want proof of outcomes as a result of that work. My point is simply that if you can reach consensus with your stakeholders that public diplomacy is about doing the work and getting good reach and exposure, these methods are perfectly valid.

### 2. Outcomes analysis

Outcomes methods will be familiar because they are the current best practice. The key thing to realise here is that outcomes approaches don't evaluate public diplomacy at all ... they evaluate organisational outcomes. They evaluate whether what "we" did gave the results "we" wanted, and everything is viewed through that lens of meeting internal objectives and targets. In

terms of governance, what outcomes approaches actually do is demonstrate to stakeholders that a public diplomacy department is worth its current resource levels, and that it provides value to the organisation as a whole. The problem is that producing results in the right format and on time can become a dominant logic, hampering the capacity to innovate new techniques. When organisations are attempting to reform their core practices within the frameworks of overarching objectives, this can become counter-productive. Outcomes methods are favoured by many organisations because they are very effective in reducing the distance and doubt between stakeholders and PD departments. However, I would suggest that that this is only really relevant for assessing resource levels, and there is a danger it can lead to unimaginative, narrow public diplomacy conducted purely to tick boxes and fill columns in departmental reports.

### **3. Perception analysis**

These approaches focus on influencing perceptions, reputations, attitudes, ideas, beliefs, and values – and not necessarily material or social change. They are about an organisation’s ability to represent itself consistently – much like output models – but they rest upon a theory of influence centred on demonstrating that public diplomacy can change perspectives and enhance a reputation. If an organisation is branding oriented, it’s perfectly reliable to measure this way so long as the ‘problem of influence’ is limited to one of image and discourse management. However, I’ve observed a danger of falling into a trap of conducting surveys that end up quite self-obsessive. If you ask individuals what they think of you, it can end up sounding as though you only care about others to the extent that they are a mirror for your great work; a kind of ‘tell me more about me’ attitude. It risks falling into the idea of competitive image, of a zero-sum battle of ideas, and I think that it’s a mistake to try to ‘win’ over other people’s values without more carefully understanding how and why these values circulate to begin with.

### **4. Network analysis**

Network approaches are about understanding how information circulates through networks, whether online or traditional. They are about utilizing other important voices (and their credibility), and their networks to distribute messages on your behalf. That means analysing a communication environment, finding ‘hubs’ with high credibility, piggybacking onto their existing forums, and developing strong relationships with key groups and individuals. It’s also about collecting intelligence on how different areas of the network perceive you, and establishing which hubs within the network can be used to leverage desired outcomes. Network approaches are about understanding which po-



licies will work in which contexts and adjusting arguments accordingly. The theory of influence is that public diplomacy is about managing relationships in order to shape opinion, but unfortunately it's probably also the most subjective in terms of methodology. This makes it perhaps more difficult to demonstrate successful influence to stakeholders, but actually it's far more like traditional diplomacy in its methods. I would place policy officer knowledge, contacts and decision-making ahead of metrics in this case. Rather like evaluating the work of an ambassador, the critical questions are about the quality of access to key influencers, the quality of knowledge about their positions and likely responses, and the quality of judgement used to design a strategy for influence. Thus, I think this approach is most appropriate for diplomatic institutions which have the goal of empowering their staff to extend their influence.

### **Diplomacy: digital & public**

In conclusion, I'd say many diplomatic organisations are in output or outcome modes of conducting and evaluating public diplomacy, but that they want to be doing network analysis. Some are caught up in the perceptions approach, but they actually want to show outcomes or only need to demonstrate outputs. I have seen, on a number of occasions, public diplomacy departments working in line with one of these approaches, while the stakeholders and resource holders expect results from another. My 'take home', bottom-line message is therefore that by reaching consensus over what kinds of influence public diplomacy is supposed to achieve, you can make better decisions about how to measure it. It isn't about right and wrong or 'best practice,' but about reducing the distance between different parts of your own organisation in order to reduce the distance between PD actors and those you're engaging with. This means removing misunderstanding about what public diplomacy is and is for, and finding ways of producing data that work for you.

Organisations that have created a new public diplomacy department may only need to collect evidence of outputs, or demonstrate that such work contributes to broader objectives. Others may only need to demonstrate that they are shifting attitudes or discourse on specific issues. Some organisations may draw on all four approaches in different parts of their work. However, I feel that the network approach is ultimately where this field is heading. As diplomatic organisations slowly extend their skillsets, empower their staff, and master the broader application of traditional influence techniques, the network approach will be best placed to demonstrate the successful reform of these organisations to stakeholders.

As the title of this chapter (and final section) conveys, I consider digital and public diplomacy to be derivatives, and extensions, of diplomacy. Most importantly, I see them as the response of diplomatic organisations to the challenges of 21st century policymaking. They symbolise reform, and they do so within the constraints of the evidence stakeholders are prepared to consider to be proof of influence in a rapidly evolving context. Therefore, the interplay between public diplomacy activities and its evaluation techniques represents the key fulcrum in the organisational process of change. Any diplomatic organisation working on developing its public and digital diplomacy presence would benefit from approaching the problem in this way, for the simple reason that it shifts the focus to evaluating organisational reform, which as I have argued, is what public diplomacy is all about.

## References

Armstrong, M.C. (2009) 'Operationalizing public diplomacy'. In Snow, N & Taylor, P.M. (eds) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. London & New York: Routledge

Barthes, R. (1983) *Empire of Signs*. Hill and Wang

Bartelson, J. (2006). 'Making sense of global civil society'. *European Journal of International Relations*, 12(3), 371-395

Cull, N.J. (2008). *The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy*. Cambridge

Gilboa, E. (2008). 'Searching for a Theory of Public Diplomacy'. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616. SAGE Publications

Gregory, B. (2011). 'American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation'. *The Hague Journal of Diplomacy* vol 6

Neumann, I.B. (2013) *Diplomatic Sites: A Critical Enquiry*. London: Hurst & Company

Pamment, J. (2013). 'Articulating Influence: Toward a Research Agenda for Interpreting the Evaluation of Soft Power, Public Diplomacy and Nation Brands', *Public Relations Review*.

Pamment, J. (2014). *The Mediatization of Diplomacy*. *The Hague Journal of Di-*

plomacy, 9(3), 253-280

Paschke, Karl Th. (2000) Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union [“The Paschke Report”]. Berlin: Federal Foreign Office

# The model of United States public diplomacy

**Amy Bliss**

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN MADRID

---

The mission of U.S. public diplomacy is to support the achievement of U.S. foreign policy goals and objectives, advance national interests, and enhance national security by both helping foreign publics understand U.S. policies and values and by expanding and strengthening the relationship between the people and Government of the United States and citizens of the rest of the world.

The Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs leads America's public diplomacy outreach, which includes communications with international audiences, cultural programming, academic grants, educational exchanges, international visitor programs, and U.S. Government efforts to confront ideological support for terrorism. The Under Secretary oversees the bureaus of Educational and Cultural Affairs, Public Affairs, and International Information Programs, as well as the Center for Strategic Counterterrorism Communications, and participates in foreign policy development.

Public diplomacy (PD) is a vital dimension of U.S. diplomacy. Given the rapid proliferation of non-state actors who are shaping the international system this century and the increasing flow of information across borders, effective public diplomacy has never been more pertinent to America's national security strategy. Yet public diplomacy, like traditional diplomacy, is a long-term effort to build relationships. It requires commitment and pa-

tience, and the strategic investment of limited resources to inform, engage and influence critical foreign audiences over the very long term.

## **Modern U.S. public diplomacy goals @ tactics**

The current structure of Public Diplomacy at the State Department was largely created in 1999 after the merger between the U.S. Information Agency and the State Department. In recent years, the State Department has worked towards modernizing public diplomacy tools and ensuring that strategy advances overarching foreign policy goals.

Rooted in understanding of the primacy of relationship building with the modern embrace of ever faster and more intimate technology and media, current public diplomacy (PD) practice holds promise and potential for U.S. statecraft. Guidance and strategic goals for U.S. public diplomacy come from the White House, the Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs, Congress, and the Chiefs of Mission and Public Diplomacy Officers at more than 180 Embassies.

The recurring themes for modern public diplomacy are to promote education; empower entrepreneurs; counter violent extremism; support democracy, human rights and civil society; advance environmental protection; engage youth, and expand outreach to audiences that include women, minorities, and the non-elite. Increasingly, public diplomacy professionals are turning to digital tools to engage with wider audiences in real time. There is also a need to measure the success of activities and ensure that tax payer dollars are used as efficiently as possible. Public Diplomacy officers in the field have to find ways to meet these varied expectations and goals within their unique contexts, promoting these at-large objectives with the specific ones for their country teams.

## **Public diplomacy bureaus and offices at the State Department**

### **The Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs**

The current Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs is Mr. Richard Stengel. Prior to assuming this position, Mr. Stengel was the Managing Editor of TIME from 2006 to 2013, which includes print and digital,

---

1. The mission of the Broadcasting Board of Governors (BBG) is distinct from the State Department's public diplomacy activities. The BBG's primary objective is not to persuade attitudes regarding the United States or its policies, but to "inform, engage and connect people around the world in support of freedom and democracy." It is, however, strategically aligned with broader U.S. foreign policy goals.

domestic and international editions. Mr. Stengel received an Emmy award in 2012 for his work as executive producer on TIME's documentary, "Beyond 9/11: Portraits of Resilience." Richard Stengel has written for many publications and is the author of several books, including *Mandela's Way* and *January Sun: One Day, Three Lives, A South African Town*. During his career at TIME he also served as the magazine's national and culture editor as well as editor of TIME.com.

### **The Office of Policy, Planning, and Resources for Public Diplomacy and Public Affairs**

The Office of Policy, Planning, and Resources for Public Diplomacy and Public Affairs (R/PPR) reports to the Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs. The office was established in September 2004, to "provide long-term strategic planning and performance measurement capability for public diplomacy and public affairs programs ... [and] enable the Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs to better advise on the allocation of public diplomacy and public affairs resources, to focus those resources on the most urgent national security objectives, and to provide realistic measurement of public diplomacy and public affairs effectiveness." The office was also set-up to coordinate public diplomacy strategy and budget decisions to support core foreign policy goals and to communicate those goals with State Department leaders and bureaus, missions abroad, the interagency community, and external stakeholders. This office also develops performance evaluation capacities that can be applied to all PD bureaus and supports coordination between the Bureaus of Educational and Cultural Affairs (ECA), International Information Programs (IIP), and Public Affairs (PA), in addition to the Center for Strategic Counterterrorism Communications (CSCC).

### **The Bureau of Public Affairs (PA)**

The Bureau of Public Affairs (PA) engages domestic and international media to communicate timely and accurate information with the goal of furthering U.S. foreign policy and national security interests as well as broadening understanding of American values. In carrying out its mission, PA employs a wide range of media platforms, provides historical perspective, and conducts public outreach. The PA Bureau vigorously advances the State Department's mission to inform the American people and global audiences through a variety of ways, including:

- Strategic and tactical communications planning to advance America's foreign policy interests;
- Conducting press briefings for domestic and foreign press corps;

- Pursuing media outreach, enabling Americans everywhere to hear directly from key Department officials through local, regional, and national media interviews;
- Managing the State Department's website at state.gov and developing web pages with up-to-date information about U.S. foreign policy;
- Using social media and other modern technologies to engage the public;
- Overseeing the State Department's six international Regional Media Hubs, which serve as overseas platforms for engagement of foreign audiences via the internet and broadcast and print media;
- Answering questions from the public about current foreign policy issues by phone, email, letter, or through social media;
- Arranging town meetings and scheduling speakers to visit universities, chambers of commerce, and communities to discuss U.S. foreign policy and why it is important to all Americans;
- Producing and coordinating audio-visual products and services in the U.S. and abroad for the public, the press, the Secretary of State, and Department bureaus and offices; and
- Preparing historical studies on U.S. diplomacy and foreign affairs matters.

### **The Office of Press Relations**

The Office of Press Relations supports the President and Secretary of State by explaining the foreign policy of the United States and the positions of the Department of State to domestic and foreign journalists. The office also provides logistical support and expertise to the Secretary of State and other Department officials for events involving media coverage/participation.

Specifically, the Press Office responds to press queries, conducts media interviews, monitors media for breaking international events, and coordinates special press briefings and conference calls. They also support the Secretary of State's public events in addition to those of the Deputy Secretary and other senior Department officials.

In addition, the Press Office coordinates interview requests from the national media for senior State Department officials other than the Secretary of State. The staff proactively pitches interviews on a wide variety of issues to national media outlets and places editorials in major U.S. newspapers.

### **Foreign Press Centers**

The Department of State has Foreign Press Centers in Washington, D.C. and New York. The Foreign Press Centers support U.S. policies by helping foreign

media cover the United States. Their goal is to promote the depth, accuracy, and balance of foreign reporting from the U.S. by providing direct access to authoritative American information sources.

## **International Media Engagement**

The Office of International Media Engagement creates and manages State Department mechanisms to ensure accurate coverage of U.S. foreign policy priorities by major international media. The office oversees the State Department's six Regional Media Hubs which serve as overseas platforms for engagement of foreign audiences via the media -- broadcast, print, and internet.

The Regional Media Hubs are:

U.S.-European Media Hub, Brussels

Dubai Regional Media Hub

London Regional Media Hub

Media Hub of the Americas

African Regional Media Hub

East Asia and Pacific Media Hub

The Office of International Media Engagement also programs official U.S. Government representatives on foreign media outlets, and ensures that the State Department's international media capabilities, including the Hubs, are integrated into the interagency press and public affairs planning and execution. The office works within the Bureau of Public Affairs and with State Department regional bureaus and other USG agencies to develop foreign media engagement strategies in furtherance of U.S. foreign policy priorities, and works with the Foreign Service Institute –the State Department's diplomatic training institution – to develop and train officers to function in positions requiring intensive engagement with international media.

## **The Office of Public Engagement and Intergovernmental Affairs**

The Office of Public Engagement and Intergovernmental Affairs connects the Department of State to domestic audiences, directly engaging the American people to advance the Department's work at home and abroad. The Public Engagement staff engages civil society through briefings, conferences and other events in Washington, DC and around the country. They also respond to requests for briefings from groups coming to the Department of State and partner with organizations to sponsor major conferences and events in the



building. Finally, the Office of Public Engagement reports on and responds to comments that come into the Department via email, phone and letter, and responds to inquiries to the Secretary and the Department on U.S. foreign policy issues. The Intergovernmental Affairs team connects Department officials with state and local officials and provides foreign policy guidance to locally elected officials and their organizations.

### **The Office of Website Management**

The Office of Website Management designs, develops, prepares, and maintains information content for the State Department's main website at [www.state.gov](http://www.state.gov) for all the policy bureaus within the Department, from the Bureau of African Affairs to the Bureau of Economic and Business Affairs. The office works closely with a number of other offices and bureaus, such as Bureaus of Human Resources and Administration, to post non-policy information to the web. In addition, the Office of Website Management has the lead role in coordinating with Department bureaus/offices on the information content and means of releasing electronic information for dissemination on the Web. Along with the Office of Global Publishing Solutions in the Bureau of Administration, it also approves hard copy State Department publications for public distribution. The office develops content informing the public about the State Department and coordinates the release of foreign policy information as well as information on countries and other areas for the American public.

### **The Office of Digital Engagement**

The Office of Digital Engagement expands the reach of U.S. foreign policy through new media and web-based communication technology. Working with the entire Department, the ODE team maintains the Department's official blog, DipNote. The office also maintains the Department's official presence on new media platforms and manages the Department's foreign language Twitter feeds.

### **The Office of Broadcast Services**

The Office of Broadcast Services produces and distributes broadcast television and evolving media products and services in the U.S. and abroad. OBS connects the State Department live to U.S. and international TV broadcasters via fiber and satellite networks. The Office of Broadcast Services also supports the foreign affairs communication mission of the U.S. Department of State by producing live TV pool coverage of events involving the President,

Secretary of State, and principal spokespeople; by producing television coverage of current events reflecting U.S. policy priorities; and by producing clip reels, special events programs, and co-productions with foreign broadcasters. The office provides daily coverage of State Department and Foreign Press Center briefings, as well as foreign affairs hearings from the U.S. Senate and House of Representatives.

The Office of Broadcast Services assists more than 100 small and large foreign TV news bureaus in the U.S. with live and taped coverage, B-roll footage, research, interviews and TV production assistance. OBS also works with the American Embassy TV Network (AETN), the Department of State's global television network and a direct U.S. television resource for international broadcasters. Office of Broadcast Services products and services:

- Live and taped television interviews and media tours with State Department officials for news broadcasters worldwide
- Daily coverage of State Department and Foreign Press Center briefings, and foreign affairs hearings from the U.S. House and Senate
- Live and recorded coverage of the President and Secretary of State, and visits by foreign heads of governments
- TV co-op productions and "TV Tours" with international broadcasters as a partnership with international media organizations based in the domestic U.S. and abroad to produce feature reports on American society and values
- Assistance for foreign TV news bureaus in the U.S. and on special assignment with live coverage and videotapes of news events, b-roll footage, research, interviews and TV production assistance
- Post-requested broadcast productions, targeted features, and special events coverage
- Television clip reels of interviews and video footage for international broadcast distribution on U.S. Foreign Policy issues
- Special events coverage of U.S.-hosted conferences and summit sessions.

### **The Bureau of Educational and Cultural Affairs (ECA)**

As mandated by the Mutual Educational and Cultural Exchange Act of 1961, the Bureau of Educational and Cultural Affairs (ECA) works to increase mutual understanding between the people of the United States and the people of other countries by means of educational and cultural exchange that assist in the development of peaceful relations. Artists, educators, athletes, students, youth, and rising leaders in the United States and more than 160 countries around the globe participate in academic, cultural, sports, and professional

exchanges. (<http://eca.state.gov>)

In an effort to reflect the diversity of the United States and global society, ECA programs, funding, and other activities encourage the involvement of U.S. and international participants from traditionally underrepresented groups, including women, racial and ethnic minorities, and people with disabilities. Opportunities are open to people regardless of their race, color, national origin, sex, age, religion, geographic location, socioeconomic status, disability, sexual orientation or gender identity.

ECA programs are guided by a Bureau Strategic Plan that is based on global engagement directives from the President and the National Security Council; the Department of State Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR); and the Strategic Plan of the Undersecretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs.

More than 50,000 people take part in ECA-funded exchange programs every year; including opportunities for 15,000 Americans to travel abroad. Roughly 300,000 visitors come to the U.S. on privately-funded J-1 visa programs that ECA oversees. ECA supports a network of 400 EducationUSA advising centers worldwide to provide accurate, comprehensive, and current information about how to apply to U.S. colleges and universities to foreign students who are interested in studying in the United States. More than 880,000 international students come to study at U.S. higher education institutions each year. ECA also has a robust English language program that focuses on improving English language instruction and teaching English to underprivileged youth.

ECA exchange program alumni encompass over 1 million people around the world, including more than 50 Nobel Laureates and over 350 current and former heads of state and government.

Selected Programs:

### **The Fulbright Program**

The Fulbright Program is the flagship international educational exchange program sponsored by the U.S. government and was created by U.S. Senator J. William Fulbright in 1946 to increase mutual understanding between the people of the United States and the people of other countries. The Program includes academic exchanges between the United States and over 160 countries with more than 360,000 alumni, including 53 Nobel laureates and 80

Pulitzer Prize recipients. Approximately 8,000 grants are awarded annually. It is a model of international cooperation, connecting people, institutions, and ideas around the world.

Secretary of State John Kerry has said, “In today’s increasingly interconnected world, the principal challenges that we face are global in nature. So we need more talented scientists and engineers, business leaders, teachers, social entrepreneurs, diplomats—people in all sectors who can work across borders to find solutions.”

In 2014, the Fulbright program was awarded the prestigious Prince of Asturias Award for International Cooperation.

### **International Visitor Leadership Program**

The International Visitor Leadership Program (IVLP) is the U.S. Department of State’s premier professional exchange program. The goal of the IVLP is to provide firsthand knowledge about U.S. society, culture, and politics, while cultivating lasting relationships. By connecting current and emerging foreign leaders with their American counterparts, IVLP fosters lasting relationships and helps strengthen U.S. engagement with countries around the world.

Each year, almost 5,000 International Visitors come to the United States. Since 1940, nearly 200,000 International Visitors have engaged with Americans through the IVLP. More than 35 current and 300 former chiefs of state or heads of government are IVLP alumni.

There is no application for the IVLP. Participants are nominated by the staff at U.S. Embassies around the world. Project topics are tied to U.S. foreign policy priorities.

### **Exchange Visitor Program**

The Exchange Visitor Program (EVP) provides opportunities for almost 275,000 foreign visitors a year to experience the United States, its society and culture and engage with Americans. Through any one of thirteen different types of privately-funded J-1 visa exchange programs EVP participants may teach, study, conduct research, share their specialized skills, or receive on-the-job training for periods ranging from a few weeks to several years. These programs are sponsored by over 1,420 for-profit, non-profit, or federal, state, or local government entities that are designated by the ECA.

EVP participants are young leaders and entrepreneurs, students, fledgling and more seasoned professionals, eager to hone their skills, strengthen their English language abilities, connect with Americans, and learn more about the United States. Most individuals choosing to come to the United States on a J-1 visa exchange program are funded privately. J-1 visa exchanges include a cultural component that gives participants the opportunity to engage more broadly with Americans and share their own cultures with their U.S. host communities. They return home eager to stay connected, to expand their networks, and to explore future exchange opportunities as “citizen ambassadors.”

### **Cultural Heritage Center**

Cultural Heritage Center supports the foreign affairs functions of the U.S. Department of State related to the protection and preservation of cultural heritage. It serves as a center of expertise on global cultural heritage protection issues. The Center administers the Cultural Property Protection Program, the U.S. Ambassadors Fund for Cultural Preservation, the Iraq and Syria Cultural Heritage Initiatives, and other special programs.

Through the Cultural Property Protection Program, the Cultural Heritage Center administers the Department’s treaty responsibilities for the 1970 UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property as enabled by U.S. domestic law. Through this process, the U.S. may enter into agreements with other countries to impose U.S. import restrictions on archaeological or ethnological material when pillage of such materials places a nation’s cultural heritage in jeopardy. These agreements also promote long-term safeguards for protecting cultural heritage; and promote international access to cultural property for educational, scientific, and cultural purposes. The U.S. has entered into bilateral agreements with 15 countries, and has special emergency protection for Iraq.

The U.S. Ambassadors Fund for Cultural Preservation awards small and large grants for the preservation of cultural sites, cultural objects, and forms of traditional cultural expression in developing countries around the world. Each year, U.S. ambassadors to more than 140 countries are invited to submit project proposals that address important cultural preservation needs. Since 2001, the program has awarded \$47 million for over 800 projects in more than 125 countries.

## **EducationUSA**

EducationUSA is a global network of more than 400 educational advising centers supported by the U.S. Department of State in approximately 170 countries. EducationUSA advisers, trained by the Bureau of Educational and Cultural Affairs (ECA), promote U.S. higher education. Each year, EducationUSA advisers provide millions of international students with accurate, comprehensive, and current information on study opportunities in the United States at over 4,500 accredited U.S. higher education institutions. Advisers also assist U.S. colleges and universities to understand local educational systems, develop international recruitment strategies, and explore study abroad options for U.S. students. In some countries, EducationUSA Advising Centers administer the Opportunity Funds program to assist talented but disadvantaged students with the up-front costs of applying to U.S. colleges and universities. EducationUSA Advising Centers operate within a wide variety of institutions, including U.S. embassies and consulates, Fulbright commissions, U.S. and local non-profit organizations, bi-national centers, American Spaces, and local universities.

## **Sports Diplomacy**

The U.S. Department of State's sport diplomacy programs bring the global community together through sports. Focusing on lessons learned on and off the playing field, these programs, which empower young people and underserved populations, are an important public diplomacy tool, especially in environments in which other types of engagement are difficult to achieve. Sports diplomacy programs engage people from around the world through four key programs: Sports Grants, Sports Visitors, Sports Envoys, and the Empowering Women and Girls Through Sports Initiative.

In addition, special activities are implemented around mega sporting events, such as the FIFA World Cup and Olympic and Paralympic Games. Through these events the U.S. Department of State highlights the importance of teamwork, self-confidence, hard work, and respect for others through exchanges.

## **Cultural Diplomacy**

The U.S. Department of State's Arts and Cultural programs share the best of the American arts community with the world to foster cross-cultural understanding and collaboration, and to demonstrate shared values and aspirations in support of U.S. foreign policy objectives. Programs include American

Music Abroad, DanceMotion USA, International Writing Program, Museums Connect, and the American Film Showcase.

## **Youth Programs**

The U.S. Department of State's youth exchange programs empower the next generation of leaders and establish long-lasting ties between the United States and other countries. Exchange programs connect high school participants with youth in their host communities, preparing them to collaborate on today's global challenges.

Academic Year Programs engage high school students selected in national, merit-based competitions for full scholarships to live for an academic school year in the United States or abroad. Students learn about their host country's culture while sharing their own culture, developing leadership skills, and performing community service. Programs include Future Leaders Exchange (FLEX) for students from Eurasia, Kennedy-Lugar Youth Exchange and Study (YES) for students from countries with significant Muslim populations, YES Abroad provides American students an academic year exchange in select YES countries, American Serbia and Montenegro Youth Leadership Exchange (A-SMYLE) for students from Serbia and Montenegro, and Congress-Bundestag Youth Exchange (CBYX) for German and U.S. high school students, vocational school graduates, and young professionals.

Additional youth programs include Global Connections and Exchange, National Security Language Initiative for Youth (NSLI-Y), Youth Leadership Programs, and German-American Partnership Program (GAPP).

## **Professional Fellows**

The U.S. Department of State's Professional Fellows programs promote a global network of young leaders from around the world. Through a variety of tailored exchanges, these programs support the professional development and leadership skills of emerging leaders working to foster good governance, cultivate a strong civil society, and increase economic opportunity in their communities. Working in close collaboration with U.S. non-profit organizations and universities, foreign partners, and communities in the U.S. and abroad, Professional Fellows annually supports opportunities for more than 1,000 emerging professionals to pursue professional fellowships in the United States and for more than 500 American professionals to travel overseas to collaborate on projects in support of U.S. foreign policy objectives.

## **The Bureau of International Information Programs (IIP)**

The Bureau of International Information Programs (IIP) supports people-to-people conversations with foreign publics on U.S. policy priorities. To carry out this mission, IIP leverages digital communications technology to reach across platforms - from traditional forms of communications to new media channels.

The bureau takes a strategic, data-driven approach to develop multimedia, digital communications products and to manage an overseas network of bricks-and-mortar American Spaces. Whether discussions take place in person or in virtual spaces, the bureau's top goal is to connect people with policy through dialogue that is relatable and understandable. In addition to IIP's ongoing programs, the bureau stands up timely special focus communications campaigns that respond to emerging issues.

IIP's Mission Statement is: To provide the State Department's worldwide outreach platform for public diplomacy and partner with policy experts and missions abroad to design and execute outcome-oriented programs that engage foreign audiences to advance U.S. foreign policy. At the end of FY14, IIP went through a major reorganization into three core competencies: Programs, Products and Platforms. The objective is to create "digital first" public diplomacy that evolves with audiences that increasingly rely on digital communications. The Office of Policy, Outreach and Governance oversees IIP's strategic planning process.

### **Selected Initiatives:**

**American Spaces** With some 700 Spaces in more than 150 countries worldwide, American Spaces provide welcoming environments where visitors can connect and learn about the United States. In 2012, IIP created five core pillars, or standards, to be implemented in all spaces that receive financial support from the Bureau. The pillars are: English Language Learning, Student Advising, Alumni Programming, Cultural Programs, and Information about the United States. In 2012, the Smithsonian Institution created the Model American Spaces Program to support the design of American Spaces.

IIP Interactive provides a virtual space where people can exchange ideas freely and directly with subject experts, opinion-makers, community leaders and U.S. officials.



Share America is a digital platform optimized so content can flow seamlessly across social media networks with easy access from mobile devices.

The Speakers Program recruits American experts from the government, academia, and the private sector to speak on U.S. foreign policy issues with overseas audiences.

### **The Center for Strategic Counterterrorism Communications (CSCC)**

The Center for Strategic Counterterrorism Communications (CSCC) was established in 2011 at the direction of the President and the Secretary of State to coordinate, orient, and inform government-wide foreign communications activities targeted against terrorism and violent extremism, particularly al-Qaida and its affiliates and adherents. CSCC is guided by the National Strategy for Counterterrorism and operates under the policy direction of the White House and interagency leadership. The Coordinator reports to the Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs and works closely with the Coordinator for Counterterrorism, other State bureaus, and many government agencies. CSCC liaises with agencies with domestic responsibilities to ensure coordination and consistency of message.

### **Embassy Public Diplomacy Operations**

Public Diplomacy (PD) Officers represent one of five “generalist” career tracks within the U.S. Foreign Service (other tracks are Political, Economic, Management and Consular). PD Officers engage and inform opinion leaders, local non-governmental groups, and leaders within academia, think tanks, government, , and the full range of civil society in order to promote mutual understanding and support for U.S policy goals. PD Officers explain the breadth of American foreign policies to ensure that U.S. positions are understood and misrepresentations are corrected. They also:

- Explain to foreign audiences how American history, values and traditions shape our foreign policy.
- Create and manage cultural and information programs to help connect with foreign audiences and engage with people from various cultures.
- Coordinate exchange programs to strengthen relationships that improve foreign insight into American society and build bridges of understanding between Americans and the world.

- Communicate with and through a variety of media to promote U.S. interests abroad, including coordination of embassy and consulate websites and social media outreach.

### **PD in Europe**

U.S. public diplomacy efforts in Europe focus on strengthening relationships with some of America's closest allies and the region's 740 million people. There are U.S. and locally engaged staffs at 62 U.S. embassies and consulates across Europe.

U.S. Missions in Europe aim to maintain a foreign policy-focused approach to public diplomacy programs in order to contribute to wider goals for the region. In addition to supporting a Europe whole, free, and at peace, and deepening vital research, cultural and educational ties, U.S. public diplomacy in Europe also promotes closer cooperation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP) and countering terrorism.

# Innovación, diplomacia y think tanks

**Charles Powell**

DIRECTOR DEL REAL INSTITUTO ELCANO

**Juan Luis Manfredi**

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

---

El poder consiste en la capacidad de imponer una decisión, un punto de vista o unas ideas. El poder refleja la estructura social, gestiona los recursos en un entorno limitado con unos procedimientos preestablecidos y moldea los comportamientos individuales de acuerdo con unos valores. La conceptualización del poder es el agregado de distintas dimensiones. Es relacional en la medida que mide la capacidad que tiene un actor de imponer y controlar la acción de un tercero. Por su naturaleza, la relación es asimétrica y cuenta con una mayor o menor capacidad de intervenir y transformar la realidad. Es institucional cuando se ejerce y se constituye a través de organizaciones creadas por las sociedades. Todo sistema refleja una relación de poder. Es estructural si aceptamos que afecta a las formas de relación entre actores. La coerción es real o figurada, según las distintas fuentes de la literatura sobre el poder. Es comunicativo porque la producción social del conocimiento se ejerce a través de la comunicación, que determina las normas, los deseos y los valores sociales. La comunicación es el instrumento a través del cual se negocia la capacidad de influencia en la esfera pública. En un proceso político legítimo, ningún grupo posee el poder absoluto en todas las dimensiones, sino que requiere dotes de negociación en el espacio de la comunicación y las ideas.

En la era digital, las dimensiones del poder adquieren un nuevo significado porque la complejidad de los asuntos internacionales no ha cesado. Se han abierto mercados, se han modificado las costumbres y se han globalizado las

biografías. Supone un desafío para el diplomático profesional. El deshielo de los polos, la eliminación de la malaria, la protección de la privacidad, la libertad de expresión en el periodismo digital o la lucha contra el terrorismo internacional requieren soluciones arbitradas, una suerte de gobernanza global que defienda los intereses nacionales en un escenario de incertidumbre.

La diplomacia afronta un cambio sustantivo en su naturaleza, su actividad y sus instrumentos. Se consolida la idea de diplomacia en red, que consiste en la transformación de la organización del servicio exterior, la revisión de cómo se establecen y mantienen las relaciones con los ciudadanos en el exterior y, en suma, el rediseño de las formas de hacer diplomacia. Interesan sobremanera las dimensiones de la geoestrategia digital, el conjunto de ideas que dan forma a Internet y los nuevos medios, así como su gobernanza. La idea de diplomacia red se sustenta sobre la diplomacia convencional, esto es, de la capacidad de tejer alianzas en torno a objetivos comunes, bien sean temporales o bien de largo alcance. No varía el fin, sino el modo en que los poderes se relacionan entre sí.

En la sociedad red, el poder fluye. La capacidad de imponer de forma unilateral los objetivos políticos disminuye en tanto que más actores reclaman su espacio en la escena internacional. Por supuesto que el poder convencional, sea de naturaleza económica o militar, tiene un peso decisivo en la toma de decisiones, pero ahora las nuevas dimensiones toman carta de naturaleza. Tomar conciencia de la globalización significa naturalizar que China, Corea del Sur, Japón, Rusia y Sudáfrica aportan individualmente al menos el 1% del PIB mundial y son inversores netos. 16 de las 20 mayores ciudades del mundo están ubicadas en estos países, así como más del 25% de las principales compañías globales. Asimismo, el doble MIT (México, Indonesia, Turquía y Malasia, India y Tailandia) requiere una atención especial. Las televisiones internacionales, los periodistas y los blogueros, las redes sociales, la internacionalización de las economías nacionales y el desarrollo de bloques comerciales, el empoderamiento ciudadano, los gigantes tecnológicos o la emergencia de las macrociudades requieren nuevos enfoques de planificación estratégica internacional. En palabras de Joseph Nye, el poder blando deja paso al poder inteligente, el diseño de una estrategia que combine ambas categorías, blanda y dura, de modo que se utilicen los recursos a conveniencia. Se necesitan nuevas ideas que ayuden a la innovación en la gestión pública de los asuntos internacionales.

El auge de los think tanks encaja en este escenario en el que las ideas son palanca de innovación y motor del cambio. Son las ideas las que configuran la realidad

política, establecen los marcos persuasivos y dan sentido a la influencia. Sin embargo, la organización de la influencia a través de la palabra escrita es compleja. La misión del think tank es la promoción de las ideas a través de la publicación de documentos, la organización de actividades, las reuniones discretas y la difusión de opiniones formadas sobre los asuntos de actualidad. El valor añadido consiste en que estas ideas tienen capacidad de influencia en distintos ámbitos de decisión, sean de naturaleza universitaria, política o periodística. En el proceso de mediación entre el conocimiento especializado y la comprensión de los asuntos internacionales, el centro de investigación produce una explicación racional de los acontecimientos que compite en el mercado de las ideas, en expresión afortunada de Cristina Manzano. Es el liderazgo a través de las ideas, que los anglosajones han bautizado como *thought leadership*, y que consiste en la capacidad de ocupar el espacio de la conversación y generar impactos en la vida pública, no solo en la academia. Los nuevos medios y las redes producen un efecto multiplicador.

### **Innovación, diplomacia y think tanks**

En el mundo de las ideas, la innovación consiste en la capacidad generar nuevas corrientes de pensamiento que obtengan el favor de las distintas audiencias. Sean decisores políticos, corresponsales o la opinión pública general, el establecimiento del marco cognitivo y la creación de la agenda temática son ámbitos enormes de influencia. No es un poder normativo, sino ideal, esto es, generador de nuevas doctrinas, interpretaciones y metáforas. En concurrencia con los diplomáticos profesionales, los think tanks pueden ser palancas de innovación y cambio a la hora de comprender la globalización, diseñar una estrategia de acción y política exterior, abrazar los nuevos desarrollos normativos o identificar tendencias globales. En la dinámica de la red, se entiende que dicha colaboración tenga una naturaleza abierta al establecimiento de relaciones con actores no estatales y genere coaliciones. En la lógica de la red, se premia al que más comparte y al que es capaz de liderar las conversaciones. No se trata pues de continuar con un modelo cerrado, sino que la colaboración, la confianza y la reputación forman y conforman el nuevo ecosistema de las ideas.

La innovación en las ideas sustenta la capacidad de influencia en otras ramas, como la economía y la política. En la línea del poder inteligente, la conformación de una visión del mundo, la identificación de los principales problemas de la sociedad internacional y el diseño de soluciones totales o parciales crea el caldo de cultivo abstracto de la acción política. La innovación germina nuevos valores y una cultura (política) concreta. Ante las nuevas relaciones

internacionales, las ideas producidas en los think tanks son el puente entre el mundo universitario, que aspira a explicar el por qué de los acontecimientos, y el mundo de los políticos y decisores, que quiere conocer el cómo y articular respuestas concretas. Esta tarea requiere el trabajo conjunto: la elaboración de propuestas y documentos que combinen el análisis descriptivo del statu quo con propuestas concretas de transformación, ítems para la implementación y la ejecución de la acción política. El tamaño no es el único factor a considerar, sino la capacidad de crear conexiones y poner talento a trabajar en la misma dirección.

Las ideas se han convertido en una fuente de ventaja competitiva entre los países. En realidad, siempre lo han sido. Incluso la escuela realista de relaciones internacionales reconoce el valor sustancial de los ideales. Hans Morgenthau en su clásico "Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace" (1948) escribió: "The power of a nation, then, depends not only upon the skill of its diplomacy and the strength of its armed forces but also upon the attractiveness for other nations of its political philosophy, political institutions, and political policies. This is true in particular of the United States". Este enfoque, que entronca con la diplomacia pública convencional, persigue la captura del interés de las audiencias globales. Los programas educativos, la televisión internacional o las becas para jóvenes líderes han construido las redes de influencia. Hoy estas redes digitales pueden impulsarse desde la colaboración pública y privada que se supone a los think tanks de referencia mundial.

El libre flujo de las ideas, el zoco de las ideas, es el caldo de cultivo necesario para los acuerdos institucionales y sociales que se le presuponen a las democracias. Los individuos adquieren el poder de tomar decisiones políticas sin censuras, porque es capaz de distinguir entre las buenas y las malas ideas. Aquí de nuevo la diplomacia pública ha de emplear el artefacto intelectual para diseminar argumentos en las sociedades abiertas. El ciudadano será libre cuando tenga acceso a ideas en circulación. Los think tanks pueden elaborar y transformar las realidades complejas y orientar las políticas públicas mediante conocimiento experto. Esta dotación de ideas tiene legitimidad en un marco de rendición de cuentas y transparencia. Las ideas circulan en el espacio compartido de la esfera pública, donde interaccionan los ciudadanos, los decisores políticos y los expertos del entorno think tank. La democracia liberal se enriquece con los debates de calidad sobre los asuntos públicos.

Las tecnologías han acelerado el proceso de influencia porque facilita la expansión de las ideas. Por un lado, la geografía física o la intervención militar

directa, sobre el terreno, ha dejado de ser condiciones previas para la recepción y la difusión de las ideas. Más aún, éstas llegan antes que los ejércitos y por eso ha crecido la inversión en comunicación y tecnología, al tiempo que se ha profesionalizado la dirección de la diplomacia pública. La audiencia es global y los mensajes pueden segmentarse hasta a título individual.

Por otro, la tecnología ha apoderado (empoderado) a los ciudadanos. Tienen en su mano, en concreto en su teléfono inteligente, la capacidad de tomar decisiones, participar en campañas políticas o informar de lo que sucede en su entorno inmediato. Aún está por ver el alcance de la ciudadanía tecnológica, pero nadie duda ya de su influencia en la primavera árabe, en las protestas del 15M, las manifestaciones de Hong Kong, el movimiento Yosoy132 en México o el auge del periodismo digital independiente en Cuba y Venezuela.

La transformación del entorno afecta a la práctica de los profesionales que se emplean en los centros de pensamiento. Su tarea es ingente: transformar el conocimiento experto y participar en el debate público con la publicación de artículos, informes y estudios comparados que permitan entender la realidad internacional. No basta con la revisión de la literatura académica, sino que se les pide la aportación de soluciones prácticas, aptas para su ejecución en la vida pública. En un entorno de volatilidad, incertidumbre, complejidad, ambigüedad (VUCA por sus siglas en inglés), los think tanks están llamados a contribuir al diálogo en la esfera pública. En ciencias sociales, hemos aprendido a convivir con la complejidad, que está en la naturaleza de todos los asuntos de la economía, la política, el derecho o la información internacional. Por eso, los think tanks no escriben soluciones ni recetas, sino que apuntan cuáles son las magnitudes de los acontecimientos que vemos cada día.

La profesión ofrece aún otra ventaja para la innovación. La extraordinaria flexibilidad de los think tanks permite guiar los proyectos lejos del especialismo, el mal creciente de la ciencia y las universidades. Esta capacidad se concreta en la ruptura con los estándares académicos (agencias de calidad, congresos o journals) para conectar tanto con la opinión pública como con los decisores políticos. En el primer caso, la conexión contribuye al establecimiento de una ciudadanía informada, mientras que en el segundo da a las políticas públicas un fondo.

### **Una hoja de ruta para la innovación en los think tanks**

El nuevo entorno estratégico es abierto, global, transparente y digital. Cualquier innovación en el ámbito de los think tanks, sea incremental o

transformadora, tiene que adecuarse a las nuevas normas. Es la innovación en red: descentralizada, conectada, digital y viral. La cocreación, la coinnovación y el cogobierno formarán parte de nuestro vocabulario en pocos años, cuanto más se extienda la red y se acentúen las coaliciones. En la arena internacional, las alianzas irán a más, dentro del sistema normativo y de los mecanismos no normativos. Ahí tanto think tanks como ministerios tendrán que innovar. No existe un repertorio de soluciones universales, pero sí un nos atrevemos a bosquejar los ítems sobre los que se pivotará dicha innovación.

## **1. La agenda es global. La gobernanza, también.**

La consolidación de los bloques comerciales y la creación de otros nuevos (TTIP), la revolución tecnológica, la aparición de monedas digitales al margen del tesoro (bitcoin) o la incertidumbre de la geopolítica confirman la necesidad de dotarse de nuevas herramientas para competir en la política global. Es tiempo de innovación en las ideas y en la diplomacia. El nuevo entorno del que hablamos reclama una transformación radical de los procesos de toma de decisiones y aquí es donde las ideas tienen un valor sustancial, que concierne al modo de desarrollar los proyectos y el propio manejo diplomático. Con o sin permiso, con o sin legitimidad democrática, con o sin autorización administrativa, los actores no estatales participan en los procesos de toma de decisiones.

## **2. Think tanks en la diplomacia en red.**

Ante la sociedad red, es momento de reconsiderar cómo se articulan los mecanismos de colaboración entre los think tanks y los diplomáticos, qué redes se crean con otros think tanks europeos y latinoamericanos, qué valor damos a la propia red del profesional del think tank, entre otras. La agenda global de temas requiere el tejido se abra a empresas, organizaciones privadas o no gubernamentales, universidades o ciudadanos. El riesgo es compartido por los ministerios y los think tanks porque no es posible conocer el efecto de una propuesta política hasta que se ejecuta y se evalúa. Está en cuestión el prestigio y la utilidad de ambos cuando elaboran propuestas que impactan en la vida pública. Siguiendo a John Dewey, se da la oportunidad de guiar a la ciudadana y cumplimentar un servicio de valor añadido para el compromiso ciudadano. Si se rinden cuentas, el think tank como correa de transmisión del conocimiento experto incrementa su valor en la red. Aquí se comprenden las dos dimensiones paralelas de la estrategia. En el ámbito de la política exterior, se valora la ejecución, el diseño organizacional, la creación de mecanismos de control, así como la integración, esto es, el diseño de un



espacio compartido por todos los interesados en llevar a buen puerto dicha política. Las cuatro áreas de interés para la política ofrecen oportunidades de innovación en red:

| Ámbito de conocimiento | Propósito   | Valor añadido   |
|------------------------|---|---|
| Política               | Gobernanza, derechos humanos  | Defensa de la democracia liberal  |
| Seguridad y defensa    | Open source security (Stavridis)  | - Elaboración de informes.<br>- Conexión con otros diplomáticos, militares, periodistas y especialistas en la materia en un entorno neutral |
| Economía               | Diplomacia comercial  | - Colaboración entre entidades públicas (ICEX, eg), privadas (empresas y multinacionales) y ciudadanas (organizaciones)<br>- Marca país     |
| Cultura y sociedad     | - Promoción de las ideas<br>- Audiovisual, literatura, programas educativos | - Conexión con la sociedad civil<br>- Transformación de las experiencias<br>- Internacionalización de las biografías                        |

### **3. La creatividad es pensar el cambio. La innovación es conseguir que se produzca.**

La innovación en las ideas es un trabajo creativo. Consiste en pensar la naturaleza del cambio en la arena internacional, tener capacidad de generar escenarios futuros, establecer los marcos de negociación o buscar soluciones de paz. por eso, requiere la inversión continua en equipos humanos, en talento investigador. El activo intangible de la inteligencia es diferenciador. No hay economías de escala, sino experiencias, contactos, motivación, trabajo en equipo, conocimiento y transferencia de resultados investigadores. Es el capital humano quien determina la influencia del think tank a través del prestigio y la reputación de sus investigadores. La innovación es conseguir que se produzca dicho cambio de acuerdo con unas normas y valores dados. Por eso se puede pautar, disciplinar e incentivar.

#### **4. Every Think Tank is a Media Company.**

La comunicación se convierte en el instrumento que vehicula las ideas. La función del think tank se consolida precisamente por la complejidad del mundo que nos rodea. Son necesarios intermediarios, mitad académicos y mitad periodistas, que explican las abstracciones y circulan las ideas, la cultura y la ciencia. Es el formato idóneo para la gestión de la influencia, lejos de las prisas de los diarios y sin las ataduras legalistas de la universidad. Por eso, se multiplican las actividades y los eventos de naturaleza informativa que ocupan la agenda de los medios, favorecen la discusión de los asuntos públicos y contribuyen al desempeño de la clase política.

#### **5. Ética, transparencia y rendición de cuentas.**

El debilitamiento de las barreras de entrada en el mercado de las ideas ha promovido que numerosos actores públicos y privados utilicen los think tanks como herramientas para la defensa de una posición concreta en asuntos internacionales. En los últimos diez años, hemos visto cómo los países no democráticos activan esta vía de influencia con cargo a sus propios presupuestos. Crean nuevos think tanks o financian programas en los ya consolidados. Las corporaciones financian estudios que orientan las decisiones de negocio. Los gigantes tecnológicos batallan por la articulación de la geoestrategia digital, lo que incluye el ancho de banda o la neutralidad de la red. Y todos ellos compiten por el mismo espacio y atención de los decisores internacionales. No hay nada de malo en ello, siempre que los mecanismos de financiación y la vinculación con los intereses dados sean transparentes y conocidos ex ante.

En un contexto de instituciones sin carisma, el comportamiento ético es fuente de ventaja competitiva que redundará en el liderazgo de los asuntos públicos. La relación con los ministerios de asuntos exteriores y otras organizaciones internacionales ofrece una oportunidad para retomar el debate público, proporcionar una reflexión interdisciplinaria sobre los asuntos internacionales y aportar soluciones realistas.

#### **6. El futuro es hoy.**

La innovación está en el ADN de los think tanks. Cada transformación internacional ha demandado un tipo de documento, ha creado una agenda de temas y ha fomentado unos usos investigadores. La diplomacia en red abre el abanico de temas y favorece las relaciones entre los centros de

pensamiento, los ministerios, las universidades y los medios de información. Esta interrelación requiere una financiación estable que permita observar las tendencias (¿qué efectos tendrá el big data en la diplomacia?) y superar la coyuntura política, tiene que crear alianzas de interés, cubrir las necesidades de la opinión pública y los decisores políticos y definir la agenda.

En síntesis, encontramos la oportunidad de transformar y empoderar las ideas para un mundo en cambio. La diplomacia, o la capacidad de llegar a acuerdos y coaliciones estables, está sedienta de nuevas ideas que ayuden a comprender las dimensiones del cambio y articule mecanismos de legitimidad y autoridad. Para las sociedades abiertas, el intercambio de ideas tiene que redundar en el beneficio de todos. Es el turno de los think tanks.

