

# Symposium Publieksdiplomatie

Lessius Hogeschool Antwerpen, 5 mei 2009

---

## De mogelijkheden tot publieksdiplomatie voor regio's met wetgevende bevoegdheid: welke lessen voor Vlaanderen?

**Dr. David Criekemans**

**Universiteit Antwerpen & Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid**

Geachte Dames en Heren,

Graag wil ik de organisatoren danken voor de uitnodiging op dit bijzonder interessante *Symposium over Publieksdiplomatie*. Zoals daarnet reeds aangegeven vormt publieksdiplomatie een erg belangrijke dimensie in elk modern buitenlands beleid. Vele landen die initiatieven ondernamen inzake publieksdiplomatie deden dit om een antwoord te bieden op concrete problemen waarmee ze kampten inzake de wijze waarop zijn door derde landen, organisaties en individuen *gepercipieerd* werden. Er bestaat daarom geen eenduidige 'toverformule' die kan aangewend worden om een publieksdiplomatie voor Vlaanderen te ontwikkelen. Wel zijn er enige aandachtspunten, en kunnen we mogelijk ook leren uit voorbeelden van andere regio's met wetgevende bevoegdheid. Mijn bijdrage deze avond is tweeledig:

- *Ten eerste* wil ik kort graag met U enige voorbeelden bespreken die wij recent onderzochten aan het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid. Tezamen met collega Manuel Duran en onder promotorschap van Professor Jan Melissen voerden wij een 2 jaar durende vergelijkende studie uit naar het buitenlands beleid en de diplomatieke representatie van regio's met wetgevende bevoegdheid. Opvallend was hoe belangrijk publieksdiplomatie eigenlijk wel aan het worden is als een domein waarin geïnvesteerd wordt om additionele meerwaarden te bieden en niches te bespelen die complementair zijn aan deze waarop de respectieve 'centrale overheden' op werken. In het bijzonder tracht ik enkele lessen te distilleren voor Vlaanderen uit de cases Schotland, Catalonië, Beieren en Wallonië. Eén van de elementen die hier aan bod zal komen is de link tussen culturele diplomatie en publieksdiplomatie. Over het geïnstitutionaliseerde model van de publieksdiplomatie van Québec zal mijn collega Ellen Huijgh U straks meer vertellen.

- *Ten tweede* ga ik graag ook even in op het vraagstuk van de Vlaamse publieksdiplomatie in het licht van twee zeer actuele context-variabelen; (1°) het huidige debat over de staatshervorming (en de manier waarop dit in het buitenland vaak gepercipieerd wordt), *en* (2°) de wijze waarop de huidige internationaal-economische crisis nieuwe eisen stelt aan de externe projectie, ook inzake beeldvorming, van Vlaanderen en de Belgische federatie. Ik zal in deze refereren naar de link tussen economische diplomatie en publieksdiplomatie.

Op basis van deze cases zal ik eindigen met de stelling dat specifiek voor Vlaanderen een *publieksdiplomatie met netwerkmodel* misschien het meest bruikbaar is. Een dergelijke manier van aanpakken geeft immers zowel de publieke overheid, het maatschappelijke middenveld als het bedrijfsleven elk een rol van betekenis. Het onderlijnt dat elk van deze actoren een *stake holder* is, en dat een samenwerking tussen hen rond gemeenschappelijke belangen tot een kruisbestuiving kan leiden.

## I. Ideeën omtrent publieksdiplomatie van andere regio's met wetgevende bevoegdheid

Maar, laat ik eerst beginnen met ons vergelijkende onderzoek. Wij stelden in dit onderzoek vast dat *public diplomacy* door de hedendaagse Europese regio's met wetgevende bevoegdheid wordt gezien als iets wat ze zichtbaar maakt in een internationale omgeving waarin onzichtbaarheid de grootste nachtmerrie is, zowel op het officiële niveau als het niet-officiële niveau van samenlevingen. Bij gebrek aan "*hard power*" wordt "*soft power*" met passie omarmd. Deze vorm van diplomatie heeft daarnaast een evenzo belangrijke binnenlandse functie in de richting van de eigen bevolking: op een instrumenteel niveau het leren dat de regio in een internationale constellatie meetelt en dat dit dus een relevante dimensie van de overheidsactiviteit is en, fundamenteeler, "*domestic outreach*" als vitaal identiteitsinstrument in het belang van '*nation building*'. Binnenlandse publieksdiplomatie verschaft het noodzakelijke draagvlak.

*Wat kan Vlaanderen leren uit elk van de cases die we bestudeerden?* Ik overloop ze even;

## 1. Catalonië

In 2003 kwam een einde aan de buitenlandspolitieke dynamiek van de regering Pujol. De nieuwe administratie en de aanneming van het nieuwe *Autonomie-Statuut van Catalonië* in 2006 vormen de basis van een grondige revaluatie van het Catalaans buitenlands beleid, die momenteel nog volop aan de gang is. Rationalisering, homogenisering van het representatie-apparaat in het buitenland, en een geografische herijking vormen hierbij de ordewoorden.

De nieuwe administratie wil, meer dan onder het presidentschap van Jordi Pujol, inzetten op publieksdiplomatie. De publieksdiplomatieke werking wordt aangestuurd vanuit het nieuwe directoraat-generaal ‘internationale uitstraling van Catalaanse organisaties’. Via dit directoraat ondersteunt men de internationale promotie van de Catalaanse NGO’s in de breedste zin van het woord: sociale organisaties, culturele organisaties, sportieve organisaties, vakbonden en elke andere Catalaanse organisatie zonder winstoogmerk. Het directoraat helpt de Catalaanse organisaties bij het vergroten van hun internationale zichtbaarheid en ondersteunt tevens hun integratie als volwaardige leden van internationale organisaties of federaties. De bedoeling is op deze manier te komen tot een internationale erkenning van de Catalaanse organisaties als ‘uithangborden’ van de Catalaanse samenleving. Catalaanse organisaties kunnen bij het directoraat aankloppen voor financiële en logistieke steun bij het ontwikkelen van hun eigen internationale activiteiten. Naast het belang van de wetenschappelijk-culturele organisaties (met in de eerste plaats het *Institut des études Catalans*) spelen de sportieve organisaties ook een centrale rol in de internationale promotie van Catalonië.

Wat Vlaanderen kan leren van de Catalanen is dat het middenveld gestimuleerd kan worden om mee een drager te zijn van de identiteit van de eigen natie als de overheid hen nodige faciliteiten en diensten ten aanzien van het buitenland aanbiedt. Laat bovendien het economische en maatschappelijke middenveld ook mee nadenken over de grote opties die Vlaanderen best neemt in haar buitenlands beleid. Dit creëert een boeiende dynamiek “van onderuit”. Ook kan men zorgen voor een breder maatschappelijk draagvlak door een systeem van affiliatie en associatie van een aantal denktanks en andere actoren uit de *civil society* die actief zijn in het buitenlands beleid. Affiliatie en associatie waarborgen tevens de onafhankelijkheid van de verschillende niet-gouvernementele organisaties die aldus het Vlaams buitenlands beleid mee kleur en inhoud geven. Concreet zou dit zich voor Vlaanderen bijvoorbeeld kunnen vertalen in een verdieping van de structurele samenwerking tussen het *Departement internationaal Vlaanderen en Vlamingen In de Wereld* als aanspreekpunt en ‘partner voor informele publieksdiplomatie’.

Daarnaast verdient het aanbeveling initiatieven van het middenveld te stimuleren, in het bijzonder rond kennisverwerving over het internationale gebeuren, de internationale activiteiten van culturele instanties, denktanks die werken rond geografische of functionele thema’s,...

De Catalaanse idee is om via zaigeld internationale *know-how* en contacten te genereren, die in de toekomst kunnen renderen voor het buitenlands beleid.

## 2. Schotland

Het Schots buitenlands beleid is jong en relatief onbekend. Vanuit een zeer beperkte institutionele bandbreedte en het politieke voluntarisme van de nationalistische minderheidsregering-Salmond worden een aantal interessante nieuwe technieken en instrumenten van buitenlands beleid ontwikkeld, vooral op het vlak van publieksdiplomatie en *nation (re)branding*.

Door de geringe institutionele marge die de Schotse overheid in het raam van de *Scotland Act* geboden wordt, wordt bijzonder veel aandacht besteed aan publieksdiplomatie als een instrument van buitenlands beleid. Het promoten van Schotland als dynamische regio geldt als een topprioriteit van het Schotse buitenlandse beleid. Er wordt veel aandacht besteed aan publieksdiplomatie en promotie. Dit gebeurt in eerste instantie door de *International Projects Division*. Een heel gamma aan kanalen wordt aangeboord om de promotie van Schotland te voeren. Het belangrijkste kanaal is *Scotland's International Image*, een partnerschap van de Schotse regering (promoten van Schotland als een plaats om te wonen en te werken), *SDI* (aantrekken van buitenlandse investeringen), *VisitScotland* (aantrekken van buitenlandse toeristen), de *British Council Scotland* (vooral aantrekken van vreemde studenten naar Schotse universiteiten), en verschillende culturele en sportieve instellingen, waaronder het nieuwe *Creative Scotland*. Onderliggend wordt ook samengewerkt met verschillende culturele en sportieve organisaties. De verschillende *stakeholders* zullen op die manier de culturele en sportieve hoogtepunten van het hedendaagse Schotland gebruiken om Schotland te promoten.

Het gaat om een promotiecampagne op lange termijn, opgestart op 1 juli 2004, om Schotland te *re-branden* als een welvarende, vooruitstrevende en investeringsvriendelijke regio. De instrumenten van *Scotland's International Image* kunnen onderverdeeld worden in binnenlandse en internationale. Een voorbeeld van binnenlandse instrumenten zijn het organiseren van culturele conferenties, evenementen, festivals, ... Een voorbeeld van internationale instrumenten is het actief koppelingen maken met opiniemakers.

Het Schotse voorbeeld toont aan dat cultuur in de enge én brede zin van het woord een sterk instrument is voor het buitenlands beleid. Cultuur is een onlosmakelijk onderdeel van een goed functionerende publieksdiplomatie, die de basis legt voor de internationale reputatie en uitstraling. Vlaanderen heeft ook een erg rijk cultureel patrimonium, dat zowel de zogenaamde *high culture* omvat als de populaire cultuur en de verschillende (muzikale) subculturen. De Vlaamse cultuur biedt een brede waaier aan historisch materieel en immaterieel erfgoed, maar ook aan vooruitstrevende kunstenaars(collectieven) die tot de internationale top behoren. Vlaanderen zou best naar het Schotse voorbeeld zijn culturele rijkdommen kunnen inzetten ter versterking van zijn imago als regio met een rijk verleden en als regio met de blik op de toekomst gericht. Men mag hierbij evenwel niet dirigistisch optreden en men dient de culturele wereld zijn inhoudelijke vrijheid te laten. Het Departement internationaal Vlaanderen kan hiervoor nauw samenwerken met het Departement Cultuur.

### 3. Beieren

Van alle Duitse *Länder* is Beieren veruit het meest actief op de internationale scène. Het voert een pragmatisch buitenlands beleid waarbij vooral de grensoverschrijdende bilaterale en multilaterale samenwerking met de buitenlandse partners voorop staat. Ook buiten Europa zet Beieren vooral in op de inschakeling in (in)formele *networking*. De Beierse regering voert geen actieve publieksdiplomatie *as such*, maar is zich vanuit pragmatisch oogpunt wel bewust van het belang van een goed imago in het buitenland. Dat in het buitenland Beieren vaak fungeert als een *pars pro toto* voor heel Duitsland, speelt een minder grote rol. Het internationale imago van Duitsland wordt immers beheerst door Beierse beelden: BMW, *Oktoberfesten*, *Bayern München*, ... het zijn allemaal Beierse elementen die de internationale *brand* Duitsland mee bepalen, en daar kan Beieren alleen maar zijn voordeel mee doen. Beieren gebruikt zijn internationale imago als glijmiddel voor haar buitenlandse economische activiteiten.

Beieren wil zich in de wereld presenteren als een succesvolle, betrouwbare moderne regio, diep geworteld in een rijk verleden maar met de blik op de toekomst. Onder het minister-presidentschap van Edmund Stoiber werd daarom het concept van *Laptops und Lederhosen*' uitgewerkt. Deze twee begrippen drukken perfect het samengaan van traditie en vernieuwing uit die de Beierse overheid overal wil uitdragen.

Het flexibele model van de Beierse publieksdiplomatie kan nuttige elementen voor Vlaanderen bevatten. Het model bevat de volgende elementen: (1) een losse organisatorische structuur, en (2) een interessant concept van *rebranding* (*Laptops und Lederhosen*). Vlaanderen zou veel baat kunnen hebben bij een campagne of beter een algemeen uitgewerkt concept waarin traditie en vernieuwing centraal staan. De blauwdruk van zulk concept kan, indien de elementen ervan maatschappelijk breed gedragen worden, eenvoudig en polyvalent ingezet worden om het imago van Vlaanderen in de wereld, zowel ten overstaan van officiële instanties, maar ook ten overstaan van de internationale *civil society*, de bedrijfswereld en potentiële toeristen, te verbeteren en uit te dragen. Hiervoor dient Vlaanderen op zoek te gaan naar twee of drie pakkende beelden die de *brand* Vlaanderen representeren. De afdeling communicatie van het Departement Internationaal Vlaanderen kan hierin een sturende rol spelen, maar evengoed kan ook de publieke opinie via de media (openbare en commerciële omroep, tijdschriften en kranten) hierover bevraagd worden. Maak hier een meteen ook *evenement* van, en je krijgt mensen mee.

#### 4. Wallonië

Wallonië is de perfecte referentiecasi voor Vlaanderen, door de overeenstemming op het vlak van de institutionele context en de bandbreedte waarbinnen een buitenlands beleid gevoerd kan worden. De indruk wordt gewekt dat er meer middelen en mensen worden ingezet bij de uitbouw van het Waalse buitenlandse beleid, en in de praktijk is dat inderdaad ook zo, ten minste toch op die domeinen die relevant zijn voor “publieksdiplomatie”. Eén van de sterke troeven van het Waals buitenlandse beleid is dat zij zich kunnen inschakelen in de internationale hefboom van de *Francophonie*. Steeds opnieuw kan vastgesteld worden hoe sterk de *Francophonie* wel is als overleg- en ontmoetingsforum, als initiator van concrete internationale projecten en als de plaats waar beleidsverantwoordelijken de publieksdiplomatie van hun eigen entiteit verzorgen. Buitenstaanders blijven moeite hebben hun imago ten opzichte van deze groep van landen in een juiste context te plaatsen, zo ook Vlaanderen.

Organisatorisch heeft publieksdiplomatie geen formele plaats in de *Espace Internationale Wallonie-Bruxelles*. Er is geen aparte afdeling of directie die zich expliciet met publieksdiplomatie bezighoudt. Toch heeft de EIWB heel wat instrumenten te zijner beschikking, waarvan het ook actief gebruik maakt voor een eigen “*publieksdiplomatie*”, al wordt dit niet als dusdanig bestempeld.

Veruit het belangrijkste element van de Waalse publieksdiplomatie is het internationaal cultuurbeleid, dat gestuurd wordt vanuit de *service culturel*. Deze ploeg van 9 mensen houdt zich bezig met de internationale activiteiten van de verschillende sectoren van het Franstalig cultureel landschap: theater, muziek, *foire du livre*, *arts visuels*. De les die uit het buitenlandse beleid van Wallonië getrokken kan worden is dat het internationaal cultuurbeleid kan gebruikt worden als een drempelverlagende hefboom voor de andere aspecten van het buitenlandse beleid. Ons inziens maakt Vlaanderen veel te weinig koppelingen tussen haar internationaal cultuurbeleid enerzijds en haar algemene buitenlandse politiek anderzijds. Net door deze koppeling meer én meer expliciet te maken zou Vlaanderen een begin kunnen maken tot een eigen publieksdiplomatie, ten minste toch ten aanzien van bepaalde maatschappelijke groepen.

Als overheidsdienst wil de EIWB zich aan het publiek presenteren als een instelling die er in de eerste plaats is voor het publiek. Dat zijn in ruime zin de inwoners van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap en concreter alle partners van de EIWB, of het nu gaat over buitenlandse partnerlanden en partnerregio's, als over internationale onderwijsstagiars, en over kunstencollectieven die internationaal actief zijn, enzovoort. Om een zo groot mogelijke *domestic outreach* te bekomen wordt veel aandacht besteed aan de eigen publicaties. Niet alleen zijn er de sectorale dossiers, de informatiebrochures ten behoeve van docenten en de publicaties van de *service culturel*. Ook het jaarrapport (rapport d'activités) behoort tot deze middelen.

Een ander zeer opvallend element is dat Wallonië zich naar de buitenwereld toe presenteert als ‘*Wallonie-Bruxelles*’. De vraag stelt zich of Vlaanderen er ook niet beter aan zou doen om Brussel aan te wenden als een structurele hefboom om de eigen regio op de internationale kaart te zetten. Brussel is toch immers ook de Vlaamse hoofdstad? Misschien moet nagedacht worden om –zeker buiten Europa– consequent het “merk” *Flanders-Brussels* uit te bouwen.

**II. De vraag naar de Vlaamse publieksdiplomatie rekening houdende met twee zeer actuele contextvariabelen; (1°) het huidige debat over de staatshervorming (en de manier waarop dit in het buitenland vaak gepercipieerd wordt), en (2°) de wijze waarop de huidige internationaal-economische crisis nieuwe eisen stelt aan de externe projectie, ook inzage beeldvorming, van Vlaanderen en de Belgische federatie.**

1. **De staatshervorming** en de blijvende complexiteit van het politieke gebeuren binnen de Belgische federatie sinds juni 2007 wordt in het buitenland moeilijk begrepen. Bij de VRT loopt sinds kort een bijzonder interessante reeks *'Het Onvoltooid Land'*, naar een idee van Jos Bouveroux. Misschien moet het nodige geld gezocht worden om deze te laten vertalen naar het Engels, het Frans, en andere belangrijke talen. Deze reeks toont immers als geen ander de geschiedenis van het Belgische federalisme, en start dan ook terecht met het uitleggen van het *territorialiteitsbeginsel* en het trekken van de taalgrens in 1962. Als er al eens vragen gesteld worden, zelfs in VN-kringen, met betrekking tot de geldigheid van de Vlaamse verzuchtingen, dan is het belangrijk om stevast naar dat territorialiteitsbeginsel te verwijzen. Elke federalisme is uniek, zo ook het Belgische. Vaak wordt in het buitenland onvoldoende beseft dat dit beginsel de centrale hoeksteen vormt van het federalisme in ons land.

Ook is opvallend dat bijna op geregelde basis de Raad van Europa een missie uitstuurt om het Belgische politieke bestel door te lichten, en meestal de Vlaamse overheid op de vingers tikt. Het is een spijtige zaak voor het Vlaamse imago in het buitenland dat sommigen dit internationale forum aanwenden om nationaal-politieke objectieven te bereiken daar waar er binnen de Belgische federatie de nodige overlegstructuren bestaan om daarover met elkaar in debat te treden. Wellicht zal Vlaanderen ook in de toekomst hiermee geconfronteerd worden. Op zijn minst moeten alle inspanningen door de Vlaamse executieve en parlementaire machten gedaan worden om de internationale fora van alle nodige informatie te voorzien. In het verleden werden hier soms fouten gemaakt. Het buitenland vreest soms dat Vlaanderen een “separatistische koers” vaart, waarmee dan meteen allerlei pejoratieve associaties worden gemaakt. Als men evenwel abstractie maakt van de veelkleurigheid en de verschillende uiteenlopende politieke meningen binnen Vlaanderen, dan zou men even goed kunnen stellen dat het “Vlaanderen” vooral te doen is om een *open en taboeloos debat over een redistributie van bevoegdheden binnen de Belgische federatie, in de richting van meer zgn. 'homogene pakketten'*. Een dergelijke wijze van voorstellen zou in het buitenland al heel wat ‘angst’ kunnen wegnemen.

2. **De internationaal-economische crisis toont aan dat niet alleen maar nationale staten en de Europese Unie een rol te spelen hebben.** Vandaag stellen we ook vast hoe regio's met wetgevende bevoegdheid zoals Vlaanderen en Beieren een zeer actieve rol trachten te spelen in bijvoorbeeld het dossier van General Motors en Opel-Antwerpen. Recent was er een politiek hoog oplopende ruzie aangaande de rol die het nieuwe *Flanders House* in New York al-dan-niet zou kunnen spelen. Voor een stuk kon deze frictie ook plaatsvinden omdat heden binnen de Belgische federatie het vraagstuk van de 'economische diplomatie' nog onvoldoende werd uitgekristalliseerd in samenwerkingsakkoorden. Sinds 2001 is 'buitenlandse handel' een zo goed als volledig geregionaliseerde bevoegdheid, maar ook de federale diplomatie zet vandaag in op "economische diplomatie". Misschien is het een idee om in de komende jaren in een *nieuw samenwerkingsakkoord tussen alle bevoegde overheden* duidelijker te concretiseren welke doelstellingen de federale en gewestregeringen op het vlak van economische diplomatie samen wensen te verwezenlijken, en op welke aspecten ervan elke overheid zich zal focussen. In deze tijden van economische crisis is dit een belangrijk onderwerp in het kader van het aantrekken van buitenlandse investeerders en handelspartners, maar ook wat het onderhouden van politieke contacten betreft. Hier bestaat er uiteraard ook een onmiddellijke link tussen 'publieksdiplomatie' en met het algemene politieke buitenlandse beleid. Voor één van de meest open economieën ter wereld als de Vlaamse, is investeren in het eigen "economisch" imago dan ook van bijzonder belang.

Tot slot, Dames en Heren, mijns inziens is voor Vlaanderen een *publieksdiplomatie met netwerkmodel* misschien het meest bruikbaar. Een dergelijke manier van aanpakken geeft immers zowel de publieke overheid, het maatschappelijke middenveld als het bedrijfsleven elk een rol van betekenis. Het onderlijnt dat elk van deze actoren een *stake holder* is, en dat een samenwerking tussen hen rond gemeenschappelijke belangen tot een kruisbestuiving kan leiden.

Ik dank U voor Uw aandacht.