

SYMPOSIUM PUBLIEKSDIPLOMATIE VLAANDEREN

5 mei 2009, Antwerpen, Lessius Hogeschool

Ellen Huijgh

Publieksdiplomatie van Quebec als inspiratiebron Een pleidooi voor institutionalisering van Vlaamse publieksdiplomatie

De **kernvraag** die zich vanavond stelt onder de slagzin 'elke Vlaming ambassadeur' is hoe Vlaanderen de komende vier jaar vorm kan geven aan een publieksdiplomatie

1. die bijdraagt tot positieve beeldvorming van Vlaanderen maar die toch een stap verder gaat dan een eenzijdige projectie van een door overheid gewenste imago
2. die zich beroept op verschillende actoren, waaronder ook het maatschappelijke middenveld

Bij het beantwoorden van die vraag is alvast **één zaak duidelijk**:

Vlaanderen moet niet van nul beginnen. Niet vanavond, niet morgen en ook niet de komende vier jaar.

Want

1. Vlaanderen ontplooit al verschillende publieksdiplomatieke initiatieven.
2. andere deelstaten bieden inzichten die de moeite waard zijn om in overweging te nemen.

Het is niet verwonderlijk dat daarbij ook **Quebec** aan de orde is. Onder de deelstaten is Quebec zonder twijfel een stap voor, zeker wat betreft een gericht netwerkmodel van publieksdiplomatie.

En, dat is mooi meegenomen voor Vlaanderen. Want het betekent dat Quebec voor Vlaanderen een inspiratiebron kan zijn op twee manieren: Vlaanderen kan niet alleen leren uit de sterkten maar ook conclusies trekken uit de zwakten van het Quebecse model.

Dus, het staat buiten kijf dat **Vlaanderen al jaren vorm geeft aan publieksdiplomatie**. Denk bijvoorbeeld recentelijk, aan het Vlaanderen in Actie initiatief en het Vlaamse Huis in New York dat ook een publieksdiplomatieke taak mee kreeg.

Maar, net zoals de meeste andere deelstaten en regio's, van Schotland tot Catalonië, Beieren en Californië, is **publieksdiplomatie van de Vlaamse overheid een nevenactiviteit en belangrijker, is fragmentatie van publieksdiplomatie een feit.**

Namelijk, de publieksdiplomatieke initiatieven, als ze zoal worden genoemd, worden meestal op een **ad hoc basis en vanuit korte termijn visie** aangevat en uitgevoerd in de marges van verschillende andere activiteiten van uiteenlopende actoren.

Grof gesteld, de Vlaamse publieksdiplomatie is op dit ogenblik een **positief neveneffect** van samenwerkingsakkoorden, colloquia, conferenties, beurzen, exposities, evenementen, uitwisselingsprojecten en stages van het buitenlandministerie, zijn agentschappen en buitenlandse vertegenwoordiging, van andere departementen en van verschillende niet-statelijke actoren.

Ik ga er geen doekjes om winden.

Eén van de **fundamentele pijnpunten** van Vlaamse publieksdiplomatie en trouwens van meeste andere deelstaten en regio's is het **gebrek aan een globale visie achter op zich talrijke lovenswaardige maar versnipperde initiatieven** waardoor het geheel aan impact inboet.

Kortom. Hét toverwoord voor de komende jaren voor de publieksdiplomatie van Vlaanderen is **FOCUS**.

Daarmee bedoel ik dat **het gros van tijd en energie de komende jaren moet gaan, niet naar de lancering van nog meer nieuwe initiatieven die het goed doen in de media, maar wel naar koersbepaling, sturing en cohesie van wat er al gedaan wordt.**

Het klinkt minder spannend, maar opdat de publieksdiplomatie doeltreffend zou zijn, moet de aandacht de volgende regeerperiode gaan naar het zetten van prioriteiten, naar keuzes maken, naar knopen doorhakken en naar het stroomlijnen van wat er reeds voorhanden is.

Dat is makkelijk gezegd, maar hoe kunnen we dat nu concreet doen?

Wel men kan zich deels laten inspireren door het **Quebecse model**.

Want ondanks een fundamenteel **verschillende politieke beleidscultuur** en organisatieklimaat heeft het Quebecse model toch behoorlijk wat **potentieel** voor Vlaanderen.

- Ten eerste, omdat Vlaanderen niet zoals Quebec moet afrekenen met constitutionele ambiguïteit betreffende internationale relaties, de **bevoegdheidsverdeling** over het buitenlandse beleid is duidelijk en verregaand.
- Maar vooral, ten tweede, omdat het Quebecse model deels een **antwoord biedt op de hoofdbreken die Vlaanderen en andere deelstaten op dit ogenblik bij de ontwikkeling van hun publieksdiplomatie ondervinden.**

Namelijk, net zoals Vlaanderen nu, werd Quebec in het verleden geconfronteerd met een mengelmoes aan activiteiten die een publieksdiplomatie component bevatten.

Maar afstemming, zowel structureel als inhoudelijk, van de geleverde inspanningen om Quebec op de wereldkaart te zetten, bleek een bittere noodzaak voor doeltreffendheid.

Dus om de effectiviteit van publieksdiplomatie te maximaliseren en om de aanwezige fragmentatie te remediëren, opteerde het Quebecse buitenlandministerie voor **institutionalisering van publieksdiplomatie doorheen structuur, strategie, activiteiten en evaluatie.**

Concreet houdt dit het volgende in:

1. Ten eerste, institutionaliseerde het Quebecse buitenlandministerie publieksdiplomatie door in de nodige **structurele middelen** te voorzien.
 - Namelijk, twee structurele hervormingen, die in het teken stonden van een uniform beeldmerk van Quebec, zorgden ervoor dat het Quebecse buitenlandministerie de **functie publieksdiplomatie toevoegde** aan een bestaande afdeling verantwoordelijk voor informatie.
 - Tot op heden weerspiegelt het organigram van die afdeling informatie en publieksdiplomatie, die verleden vrijdag nog werd aangepast, een **onderscheid tussen de traditionele informatietaken en de publieksdiplomatieke taken.**
 - o Met betrekking tot de traditionele informatietaken vervult de afdeling een leidinggevende rol voor de creatie, redactie en productie van alle informatie-instrumenten en didactisch materiaal voor de buitenlandse vertegenwoordiging en van alle digitale informatie-instrumenten zoals elektronische nieuwsbrieven en magazines

- Het publieksdiplomatieke takenpakket van de afdeling bestaat uit coördinatie en begeleiding van projecten, trainingen en een gemeenschappelijke praktijk
 - Het **hoofddoel** van de afdeling is **integratie** van de informatie en publieksdiplomatie van het buitenlandministerie en zijn partners.
En bij de realisatie van dat doel vervult de afdeling niet **de rol** van dominante communicator, maar deze **van bemiddelaar, dirigent en inspirator**.
Kortom, het voorziet de netwerken van informatie-instrumenten, begeleiding en expertise die nodig zijn opdat die actoren aan publieksdiplomatie zouden kunnen doen.
2. Ten tweede, institutionaliseerde het Quebecse buitenlandministerie publieksdiplomatie doorheen de **formulering, implementatie en opvolging van een gemeenschappelijke strategie en actieplan**.
- Daarin wordt duidelijk waar de **praktijk van de Quebecse publieksdiplomatie** wel en niet voor staat.
 - Meer bepaald, de praktijk van Quebecse publieksdiplomatie omvat:
" **een planning van initiatieven die een doelstelling van de internationale politiek steunt bij invloedrijke netwerken in samenwerking met partners in Quebec en in het buitenland, en waarvan de resultaten worden opgevolgd en geëvalueerd op korte en middellange termijn**".
3. Ten derde, brengt Quebec institutionalisering van publieksdiplomatie in praktijk door **stimulering van een programmamix van doelgerichte en complementaire activiteiten**.
Publieksdiplomatie in Quebec staat garant voor een **nieuwe werkwijze, maar wel één die werkt met wat er al is**.
Kortom, de afdeling informatie en publieksdiplomatie streeft er naar om een **amalgam van bestaande activiteiten om te zetten in een op voorhand geplande reeks van aanvullende initiatieven**.
- Het criterium **punctualiteit** speelt daarin een belangrijke rol.
 - Specifiek betekent het dat om doeltreffend te zijn, elke publieksdiplomatieke activiteit:
 1. **één van de 5 doelstellingen uit de internationale politiek moet steunen**. Het hoofdbureau en de posten bepalen gezamenlijk welk onderwerp

van de internationale politiek de volgende 2 à 3 jaar het grootste bereik heeft op hun grondgebied. Daar wordt dan de publieksdiplomatieke actie rond opgebouwd en gespreid over een periode langer dan een financieel jaar.

2. moet de **beïnvloedingsnetwerken van opinieleiders** met multiplicator effect **uitbreiden**. En dit vanuit de overtuiging dat invloedrijke netwerken met convergerende belangen beslissingbevoegdheden kunnen beïnvloeden
3. moet **ontwikkeld worden op operationeel, functioneel en financieel niveau in partnerschap met statelijke en niet-statale actoren**.

In het bijzonder, de publieksdiplomatieke activiteiten zijn gericht op een buitenlands publiek, maar de uitvoering ervan moet partners mobiliseren uit de Quebecse burgergemeenschap. In Quebec kunnen deze partners o.a. andere ministeries zijn, instellingen, universiteiten, onderzoeksgroepen, NGO's, groeperingen van artiesten, expats en ondernemingen.

Vervolgens wordt in buitenland naar samenwerking gezocht met hetzelfde type van partners uit het maatschappelijke middenveld rond gemeenschappelijke operationele doelstellingen. Het netwerk van dergelijke belanghebbende milieus in binnen- en buitenland kan dan op zijn beurt aanleiding geven tot officiële acties in samenwerking met de overheidsautoriteiten in functie.

4. Tenslotte moet elke publieksdiplomatieke actie **op regelmatige basis in kaart worden gebracht en op korte en middellange termijn worden geëvalueerd**. Dit omwille van verschillende redenen. Niet alleen om positieve resultaten te accumuleren of om een rigoureuze opvolging van activiteiten te garanderen.

Maar voornamelijk, vanuit een lange termijn visie en het besef dat het sensibiliseren ten gunste van Quebecse buitenlandse belangen niet wordt gerealiseerd op korte termijn of na afloop van één activiteit. Dus het Quebecse buitenlandministerie schuwt bij de institutionalisering van publieksdiplomatie ook evaluatie van ondernomen initiatieven niet.

Momenteel lopen er **zo'n tweetal reeksen van complementaire publieksdiplomatieke initiatieven in het VK en Japan** gespreid over een periode van een drietal jaar. Voor elk project werden eerst thema's vastgelegd en dan werden de beïnvloedingsnetwerken, de activiteiten en de partnerschappen geïdentificeerd.

- Zo draaien in het VK alle publieksdiplomatie initiatieven (zoals vb. de uitwisseling van vakjournalisten) rond het promoten van Quebecse deskundigheid inzake duurzame ontwikkeling. In Japan staan de activiteiten in het teken van het

valoriseren van de rol van regionale regeringen en het leiderschap van Quebec in de strijd tegen de klimaatverandering.

- Voor beiden projecten werken de verschillende afdelingen van het Quebecse buitenlandministerie samen met andere ministeries (zoals milieu, onderwijs, media, cultuur en innovatie en economie). Er werden ook partnerschappen tussen belanghebbende niet-statelijke beïnvloedingsnetwerken afgesloten (zoals tussen Quebecse interuniversitair onderzoekscentra, Britse en Japanse universiteiten)

Vervolgens, om alle publieksdiplomatieke actoren nog meer op eenzelfde golflengte te brengen, ging er in oktober ook een **werkgroep publieksdiplomatie** van start. Die brengt tot nu toe ongeveer 150 mensen samen rond transversale thema's, rond regio's en gemeenschappelijke dossiers (zoals de vb. de maand van francofonie) waarbij informatie en expertise worden uitgewisseld.

Verder voorziet de afdeling informatie en publieksdiplomatie zijn actoren ook nog in **trainingen** over publieksdiplomatie.

Aansluitend bij het doel van deze bijeenkomst, stelt zich de vraag **waarom we, naar het voorbeeld van Quebec, institutionalisering van publieksdiplomatie mee kunnen opnemen in het voorstel voor de nieuwe beleidsnota van de toekomstige minister van buitenlands beleid.**

Het antwoord is duidelijk:

Omdat institutionalisering van publieksdiplomatie rekeninghoudende met een verschillende beleidscultuur en organisatieklimaat:

1. bijdraagt tot een verdere structurele en strategische uitbouw van Vlaamse publieksdiplomatie.

Dus een Vlaamse publieksdiplomatie die toch wat verder gaat dan de integratie van een strategische adviesraad in het buitenlandministerie, de uitbreiding van communicatiedienst en buitenlandse vertegenwoordiging

2. omdat het een **oplossing** biedt **voor huidige pijnpunten**: het remedieert tot op zekere hoogte de aanwezige fragmentatie en vergroot impact en cohesie van de aanwezige inspanningen

3. omdat het zorgt voor **opwaardering van publieksdiplomatie van nevenactiviteit naar kernactiviteit** (P-Dip doel)

4. omdat het een **gerichte beeldvorming bevordert: het sluit aan bij de inhoud van buitenlands beleid en geografische beleidsprioriteiten.**

Publieksdiplomatie gaat dus verder dan de eenzijdige projectie van een door de overheid gewenste beeldmerk rond een aantal sleutelwoorden zoals een open, diverse innovatieve avant-garde samenleving. Wat zo'n gewenst imago beantwoordt vaak niet aan de realiteit en brengt daardoor de geloofwaardigheid bij het buitenlandse publiek in het gedrang. Het is niet zo verwonderlijk dat vele pioniers inzake publieksdiplomatie al zijn terug gekomen op de idee van nation of place branding en grootschalige imagocampagnes

5. omdat het **garant staat voor een netwerk model van publieksdiplomatie in plaats van een voorbijgestreefd informatie model van publieksdiplomatie.**

Het creëren van communicatie instrumenten (zoals het magazine Flanders Today, vertalingen van persartikels, welkomstpakketten en brochures zoals Vlaanderen inspireert of corporate PPP) is zonder meer noodzakelijk voor het verdere verloop van publieksdiplomatie, maar marketing, management en organisatiecommunicatie zijn geen einddoel van publieksdiplomatie.

Publieksdiplomatie, is in de eerste plaats diplomatie en diplomatie gaat over netwerken. Publieksdiplomatie is er in essentie dus op gericht om die communicatievormen als instrumenten in te zetten voor het uitbouwen van netwerken in functie van dialoog over het buitenlandse beleid.

Institutionalisering sluit een netwerkmodel van publieksdiplomatie dus niet uit. Integendeel. Het maakt een gerichte netwerking van overheid en burgermaatschappij een vereiste van en een constante in publieksdiplomatie.

Dit op zijn beurt draagt bij tot een gerichte en ongeunstelde beeldvorming van Vlaanderen en de promotie van de buitenlandse belangen en niet omgekeerd.

6. omdat institutionalisering garant staat voor een **reëel haalbaar model van multi-actor publieksdiplomatie** in plaats van idealen uit de theorie.

Namelijk, het Quebecse buitenlandministerie werkt in zijn publieksdiplomatie samen met invloedrijke spelers uit de burgermaatschappij aan wie het de rol van dominante zender en actor uitbesteedt ten voordele van haar rol als coördinator.

Tegelijkertijd is de Quebecse publieksdiplomatie noch synoniem voor burgerdiplomatie, namelijk een publieksdiplomatie voor én door burgers zoals sterk bepleit in theorie, noch een eufemisme voor 'elite diplomatie'.

Het Quebecse buitenlandministerie besteedt zonder twijfel aandacht aan zijn burgers, die willens of nietes bijdragen tot de buitenlandse beeldvorming, maar in zijn publieksdiplomatie kiest het bewust voor two-step flow samenwerking, niet met het grote publiek, maar met een groep van opinieleiders in het binnenland en gelijkgestemde beïnvloedingsnetwerken in het buitenland die op hun beurt een ruimer maatschappelijk draagvlak bereiken.

Een van meest sprekende voorbeelden van een dergelijk netwerk multi-actor publieksdiplomatie, is dat van de **culturele verscheidenheid bij de Unesco**.

Dit diplomatieke initiatief, aangevat in 1998, illustreert het belang van niet-statelijke netwerken, die indirect of direct invloed uitoefenen op beslissingsbevoegdheden en zo ook bijdragen tot doelstellingen van de Quebecse overheid

Het moet gezegd worden, het buitenlandministerie investeert sinds zijn ontstaan op continue basis in de stimulering van de culturele identiteit en verscheidenheid.

Niet zo verwonderlijk dus, dat Quebec een voortrekkersrol op zich nam om in een internationale instelling een efficiënt juridisch instrument te bemachtigen voor de verdediging en het stimuleren van de culturele verscheidenheid.

Om dit doel te realiseren werden partnerschappen afgesloten. Ten eerste, tussen drie ministeries van de Quebecse regering (vooral, de ministeries bevoegd voor buitenlands beleid, cultuur en economie), de Canadese regering (de ministeries bevoegd voor Canadees erfgoed en buitenlands beleid en internationale handel) en de Franse regering. Die partnerschappen werden uitgebreid dankzij de Internationale Organisatie voor de francofonie.

Vervolgens kwamen verschillende netwerken van niet-statelijke actoren, zoals verenigingen van artiesten en andere burgers actief in het Quebecse en Canadese culturele milieu, samen met Franse belangengroepen en wereldwijd ontstonden ook zo'n veertigtal coalities inzake culturele verscheidenheid.

Dit netwerk van niet-statelijke actoren kwam overeen om zich tot hun regeringen te wenden en er op aan te dringen dat de UNESCO zich over deze zaak zou ontfermen en een conventie zou afsluiten, wat in 2005 uiteindelijk ook werd gerealiseerd.

Het aspect publieksdiplomatie bestond dus uit het mobiliseren van de meest betrokken milieus met convergerende belangen en hun steun te vragen bij de inspanningen om andere regeringen te sensibiliseren. Verschillende initiatieven werden trouwens genomen door het comité van coalities voor culturele verscheidenheid (Le Comité International de Liaison des Coalitions pour la Diversité Culturelle) dat ook werksessies organiseerde en

nieuwsberichten redigeerde. Het comité van coalities voor culturele verscheidenheid, waarvan het hoofdbureau sinds 2007 in Montreal gevestigd is, vervolgt het werk om zoveel mogelijk regeringen ervan te overtuigen deze overeenkomst te ondertekenen en de UNESCO-conventie inzake culturele verscheidenheid te implementeren.

En daarmee is deels vanuit het Quebecse model, meteen ook op een meer reëel haalbare en in praktijk te brengen wijze, onze beginvraag beantwoord of iedere Vlaming ambassadeur is.

Kortom, voldoende voer dus voor het debat dat nu volgt.

Danku.