



**Sudan University of Science and Technology**

**College of Graduate Studies**

**College of languages**



ترجمة الصفحات (3-59) من كتاب بعنوان

**"الدبلوماسية العامة الجديدة"**

للكاتب جون ميلسن

**A Translation Of Pages (3-59) From The Book Entitled**

**"New Public Diplomacy"**

**By: J. Meilssen**

*A Complementary Research In Fulfillment of the  
Requirements of M.A in translation*

**Submitted by :**

**Khalifa Abdelgabar Mohamed Shammatt**

**Supervised by:**

**Dr.Hillary Marino Pitia**

**2018 AD**

# الاستهلال - آية قرآنية

قَالَ تَعَالَى:

﴿ وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الرُّوحِ قُلِ الرُّوحُ مِنْ أَمْرِ رَبِّي وَمَا أُوتِيتُمْ

مِّنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا ﴾

صدق الله العظيم

(سورة الإسراء: الآية ٨٥)

**Preface:**

**Quranic phrase:**

***Allah the Almighty said:***

﴿ *They ask you about "the spirit". Say: "The spirit descends by the command of my God, but you have been given only a little knowledge."* ﴾

[Surah Al-Isra \[17:85\]](#)



**الإهداء**

**إلي روح أبي (رحمة الله عليه)**

**إلي الوالدة العزيز وأفراد الأسرة**

**الفضلاء**

# الشكر والتقدير

الشكر أجزله لله الذي وفقني على إتمام هذا الجهد الأكاديمي  
ثم التقدير للمشرف **الدكتور هيلري مارينوفيتيا** على كريم  
إشرافه وتوجيهاته.

## المستخلص

تزايد الاهتمام بالدبلوماسية العامة في السنوات الأخيرة. وبناء عليه تم اختيار موضوع الرسالة في ترجمة صفحات من كتاب بعنوان "الدبلوماسية العامة الجديدة" للكاتب جون ميرسن كما تعد الترجمة الدبلوماسية من أصعب أنواع الترجمات نظراً للخصوصيات التي تتسم بها دون سائر الأنواع الأخرى.

ومن أهم أهداف هذه الرسالة أنها تعرضت لسياق الترجمة لموضوع الترجمة الدبلوماسية حتى يتسنى لدبلوماسيين وطلاب العلاقات الدولية الاستفادة منها.

ونسب لضعف هذا المجال في السودان يوصي الباحث بالتوسع في مواضيع الدبلوماسية حتى ننهض بهذا البلد وعلاقاته الأخرى في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والعسكرية.

## فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
أ	استهلال
ب	الإهداء
ج	الشكر والتقدير
د	مقدمة المترجم
و	فهرس الموضوعات
6	الدبلوماسية العامة الجديدة بين النظرية والممارسة
15	تعريف الدبلوماسية العامة الجديدة
20	الدبلوماسية العامة والمفاهيم ذات الصلة
21	فصل الدبلوماسية العامة الجديدة عن الدعاية
23	الدبلوماسية العامة وتحدي شعار الأمة
26	التداخل في العلاقات الثقافية مع الدبلوماسية العامة الجديدة
29	الخلاصة: الدبلوماسية والفرد العادي
31	ملاحظات
<b>إعادة التفكير في الدبلوماسية العامة "الجديدة"</b>	
35	المقدمة
36	فك خيوط الدبلوماسية العامة
42	الدبلوماسية العامة: التسلسل الهرمي والشبكات
46	الدبلوماسية العامة والدبلوماسيين
48	المستخلص
49	المراجع
<b>الجزء الثاني - تحول وجهات النظر السلطة، الدبلوماسية العامة، و باكس أمريكانا</b>	
52	مقدمة: الإمبراطورية الأمريكية افتراضيا؟
54	القوة الناعمة، والقوة الصلبة، و "الأمة التي لا غنى عنها"
62	الدبلوماسية العامة: ممارسة القوة الناعمة

## الدبلوماسية العامة الجديدة بين النظرية والممارسة

إنه أمراً مغزياً أن نرى الدبلوماسية العامة كالخمر المعتق في زجاجات جديدة. تحسين الصورة والدعاية والأنشطة التي تعتبرها الدبلوماسية العامة وتعد قديمة مثل الدبلوماسية العامة نفسها. وحتى في العصور القديمة. أمراء عالية المنزلة وممثليهم لم يتجهالوا إمكانات ومزلق الرأي العام في البلدان الأجنبية. تعود الإشارات إلى الأمة وصورها للكتاب المقدس و العلاقات الدبلوماسية في اليونان وروما القديمة والبيزنطية القديمة وعصر النهضة الإيطالية كانتا على دراية بالنشاط الدبلوماسي الوجه إلى الجمهور الأجنبي.

تعود الإشارات إلى الأمة وصورها للكتاب المقدس، والعلاقات الدولية في اليونان وروما وبيزنطة القديمة والنهضة الإيطالية كانت على دراية بالنشاط الدبلوماسي الموجه إلى الجمهور الأجنبي.

لم يكن من الممكن تغيير حجم الاتصالات الرسمية مع الجمهور الأجنبي إلا بعد اختراع المطبعة في القرن الخامس عشر. في نهاية العصور الوسطى أدخلت البندقية بالفعل النشرات الدورية الإخبارية في خدمتهم الدبلوماسية، ولكن كان اختراع غوتنبرغ قد مهد الطريق للرواد الحقيقيين في العلاقات العامة الجديدة، وعلى سبيل المثال الكاردينال ريتشليو في أوائل القرن السابع عشر في فرنسا في ظل النظام القديم، وصل الفرنسيون إلى قوة أكبر بكثير وذلك في تشكيل صورة بلدهم في الخارج مقارنة بالقوى الأوروبية الأخرى وإنهم بذلوا جهداً كبيراً في إدارة سمعة بلدهم، ورؤيتها باعتبارها واحدة من مصادر مبدأ قوة الأمة. خلق الهوية وإبراز صورة الأمة أصبحت وصف الأمة في لغة اليوم وصلت إلى الذروة في عهد لويس الرابع عشر. حذت بلدان أخرى حذوها، مثل تركيا في أعقاب الإمبراطورية العثمانية. كان كمال أتاتورك هو المسؤول الأول عن تحول وجه بلدة وهويتها بصورة كاملة إلى أوروبا.

شهدت الحرب العالمية الأولى صور من ولادة ورعاية محترفة عبر الحدود القومية وما نتج عنها إن الدراسة الأكاديمية الناشئة في السياسة الدولية بما يسمى بالقوة الناعمة، في عصر الصراع المتنامي بين الدول في الحرب العالمية الثانية، كتب ي. ه. كار إن السلطة على

الرأي ليست اقل أهمية من الأغراض السياسية مقارنة بالقوة العسكرية والاقتصادية لأنها دائماً مرتبطة بها. وبعبارة أخرى وضعها جوزيف مؤخراً أن القوة الصلبة والقوة الناعمة هي في ارتباط لا ينفصم. فإنه ليس من الممكن القول بان القوة الناعمة لها بديل في عصر الحداثة على العكس يكتسي أهميه متزايدة في عصر المعلومات العالمي وانه في بيئة ذات روابط متعددة فإن فقدان القوة الناعمة يمكن أن يكون مكلفا بالنسبة للقوة الصلبة. إلا أن العديد من الأسئلة العملية حول قوة الجذب في الشؤون الدولية لا تزال دون إجابة. أصبح المعلقون السياسيون في العديد من البلدان يعانون من مفهوم القوة الناعمة و وزراء الخارجية يتساءلون كيف يمارسونها بأكبر قدر من الفعالية. كما قال ناي، البلدان التي من المرجح أن تكون أكثر جاذبيه في العلاقات الدولية ما بعد الحداثة هي تلك التي تساعد على وضع القضايا التي تقترب ثقافتها وأفكارها مع القواعد الدولية السائدة التي تعزز مصداقيتها في الخارج بقيمها وسياساتها.

الدبلوماسية الناعمة هي أداة رئيسة من أدوات القوة الناعمة التي تم اعتمادها في ممارسة الدبلوماسية قبل فترة طويلة من الحوار المعاصر حول الدبلوماسية العامة. استثمرت كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي السابق والقوى الثلاث الكبرى و في أوربا بشكل خاص في اتصالاتهم مع العالم خلال الحرب الباردة. على الرغم من أن النشاط الدبلوماسي التقليدي والدبلوماسية العامة تتم في معظم الأحيان في مسارات موازية، أصبح من الصعب على نحو متزايد أن نرى كيف يمكن للفعالية أن تكون فعالة دون إيلاء اهتمام كامل الأخير. في الواقع في وقت مبكر من عام 1917-18 تحدى كل من ويلسون و إلبينين بعضهم البعض على مستوى القوة الناعمة، قبل أن تتحول بلادهم إلى قوة عالمية عظمى كانت تتصادم في كل من المجالين العسكري والاقتصادي. فإن معارك القيم والأفكار التي هيمنت على العلاقات الدولية في النصف الثاني من القرن العشرين تطورت إلى منافسة في مجال القوة الصلبة وليس العكس، مع ذلك ، استيقظ المجتمع الدبلوماسي العالمي في وقت متأخر لمواجهة التحديات الأساسية في التواصل مع الجمهور الأجنبي، بدلاً من الحوار الدولي المعتاد مع المسؤولين الأجانب، فالثقة الدبلوماسية هي في الأساس نهج الإقران، والنموذج الواقعي المهيمن في الأوساط الدبلوماسية هو نتاج تاريخ طويل من رؤية العلاقات الدولية من حيث



القوة الاقتصادية والعسكرية. فإن السؤال اليوم يدور حول كيفية قيام وزارات الخارجية باستغلال القوة الناعمة هو اختبار مرونة دبلوماسيتها على أكمل وجه.

على خلفية ذلك قد لا يكون من الغريب أن نرى أن معظم طلاب الدبلوماسية اعطوا اهتماما منهجيا قليلا للدبلوماسية العامة، فإن التمييز الأساسي بين الدبلوماسية العامة والدبلوماسية التقليدية واضح: الأول يتعلق بالعلاقات بين ممثلي الدول أو الجهات الفاعلة الدولية الأخرى في حين أن الأخير يستهدف عامه الجمهور في المجتمعات الأجنبية ومجموعات غير رسمية أكثر تحديدا وتنظيما وإفرادا. فإن التعريفات القائمة للدبلوماسية قد أكدت هدفها الرئيسي (فن تسوية الصعوبات الدولية سلميا) من حيث المبدأ [إقامه العلاقة بين الدول ذات السيادة من خلال الممثلين المعتمدين] او وظيفتها الرئيسية [إدارة العلاقات الدولية عن طريق التفاوض]. بمعنى ما لا تأخذ هذه التعريفات في الاعتبار تحويل البيئة التي تعمل فيها الدبلوماسية. رأي طلاب الدبلوماسية أن الاتصال الدبلوماسي من حيث المبدأ هو كمنشأ بين الأطراف المتناظرة وجهة نظر أكثر شمولاً للدبلوماسية، هي آلية التمثيل والتفاوض تعد آلية للتمثيل والتواصل والتفاوض بين الدول والفاعلين الدوليين الذين يقومون بأعمالهم، لاتزال تشير إلى بيئة عالمية لائقة تتكون من ممثلين متعارف عليهم بصورة واضحة.

فإن الدبلوماسية من وجهة نظر تقليدي تصور على أنها لعبة حيث تحدد بوضوح ادوار ومسؤوليات القائمين على أمر العلاقات الدولية. لم تعد هذه الصورة غير واضحة للعلاقات العالمية العابرة للحدود في عالم الحداثة، في ما يهم، لم يستطع القائمون على الأمر السيطرة على ما يريدون. علاوة على ذلك، فإن محاورى الخدمة الأجنبية اليوم ليس بالضرورة نظرائهم بل هنالك مجموعه واسعة من الناس الذين يشاركون في النشاط الدبلوماسي أو هي في نهاية السياسة الدبلوماسية. ونتيجة لذلك، تم تغيير متطلبات الدبلوماسية. كما أشار روبرت كوبر وضعه. والنجاح في الدبلوماسية يعني الانفتاح والتعاون التقليدي. يتطلب هذا الانفتاح والتعاون المتعدد المستويات السعي بنشاط إلى إقامة علاقات دبلوماسية أكثر تعاونية مع مختلف الجهات الفاعلة. والدبلوماسية العامة هي مكونه من نماذج لا غني عنها مثل هذا النموذج التعاون الدبلوماسي.

أولاً وقبل كل شيء يقدم هذا الفصل ويعرف الدبلوماسية العامة كمفهوم و يقيم التطورات الحالية في هذا الموضوع. وثانياً تقيم أهمية الدبلوماسية العامة في البيئة الدولية المتغيرة وتحدد خصائص الممارسات الجيدة. ثالثاً هذا الفصل يميز بين الدعاية ووصف الوطني والعلاقات الثقافية من ناحية والدبلوماسية العامة من ناحية أخرى فإنه يخلص إلى أن الدبلوماسية العامة جاءت لتبقى ولكن إلى حد ما ليس من السهل تبديل متطلباتها مع الثقافة الدبلوماسية التقليدية، تشكل الدبلوماسية العامة تحدياً للخدمات الدبلوماسية التي لا ينبغي الاستهانة بها، وأخيراً يشير هذا التحليل إلا أن الدبلوماسية ليست فقد تغنيه فإنه ينبغي اعتباره جزءاً من نسيج السياسة العالمية ويشير صعود إلى أن تقييم التمثيل الدبلوماسي قد وصل إلى مرحلة جديدة.

### ماذا وراء الدبلوماسية العامة الأمريكية؟

هل من الممكن مناقشة الدبلوماسية العامة دون إعطاء أهمية للدبلوماسية العامة الأمريكية والمناقشات حول الدبلوماسية العامة في العالم الناطق بالانجليزية؟ أصول الدبلوماسية العامة المعاصرة والمناقشة حالياً حول الحاجة إلى مزيد من الدبلوماسية العامة تهيمن عليها التجربة الأمريكية، وفي منتصف الستينيات من القرن العشرين أطلق مصطلح الدبلوماسية عن طريق دبلوماسي أمريكي سابق وعميد كلية الدبلوماسية والقانون في إدمون غوليان في العقود الأخيرة أصبحت أكثر ارتباطاً بالولايات المتحدة. على خلفية الحرب الباردة، كانت الحملة العامة قبل كل شيء تتعلق بإيصال طريقة الحياة الأمريكية إلى الجمهور الأجنبي. كما يتضح في الفصل الذي ألفه سينيثيا شنايدر في هذا الكتاب، تعزيز الثقافة والدبلوماسية العامة في الواقع ترتبط ارتباطاً وثيقاً لتخدم أغراض مماثلة. توقفت انتقادات الدبلوماسية العامة باعتبارها جانباً من العلاقات الأجنبية الناعمة بسبب ما تتطلبه الحرب الباردة، لكنها اكتسبت قوة بعد زوالها. كانت تخفيضات الميزانية على القوي الدافعة الرئيسية وراء اندماج وكالة الولايات المتحدة الأمريكية للمعلومات في وزارة الدولة في منتصف التسعينيات، عندما رأى معهد كاتو أن الدبلوماسية العامة ليست ذات صلة إلى حد كبير بأنواع التحديات التي تواجهها الولايات المتحدة الآن. فإن حالة ما بعد الحرب الباردة ضد الدبلوماسية العامة قد عززت في واقع الأمر الضغوط البيروقراطية الحالية: كان من

الصعب دائماً إدراج أولوية الدبلوماسية العامة على جدول أعمال وزارة الخارجية. [ومن ثم فقد تم بناء عدد قليل من الوظائف المبهجة على الوظائف الدبلوماسية في مجال الإعلام والعمل الثقافي]. كما هو معلوم، فإن مأساة 11 سبتمبر 2001م غيرت حظ الدبلوماسية العامة على خلفية العلاقة المضطربة بين العالم الإسلامي والغرب، فضلاً عن الحرب التي أعلنتها رئاسة بوش على الإرهاب، مثير للاهتمام عندما يتعلق الأمر بممارسة القوة الناعمة، فإن الولايات المتحدة تمتلك أصول لا مثيل لها من الدول التي تصاحبها، كما اتضح أن تسقط بحرية في هاوية التصور الأجنبي.

يمكن لبلد آخر أن يتعلم الكثير من نقاط القوة والضعف في الدبلوماسية العامة الأمريكية الحالية، فإن هذا الفصل سيشير عدد محدود من الدروس المستفادة من الدبلوماسية العامة الأمريكية، ولكن الأوضح من ذلك كله هو أن أهداف الدبلوماسية العامة لا يمكن أن تتحقق إذا كان يعتقد أنها لا تتفق مع السياسة الخارجية أو الأعمال العسكرية الخاصة بالدولة، فالسياسات الأمريكية تجاه الشرق الأوسط أو وجودها العسكري في العراق، على سبيل المثال تقوض مصداقية الدبلوماسية العامة، فإن نقطة البداية لهذا البديل من الدبلوماسية في بعد نهاية المطاف هو نهاية الإدراك مع المستخدمين الأجانب للدبلوماسية، قد تكون هذه الحكمة التقليدية بين ممارسي الدبلوماسية العامة ولكن لا يمكن المبالغة في إبراز سماتها، كما أن عصر السياسات التصوري يضيف بعداً جديداً لهذه الحقيقة البديهية. الصور تتحدث بصوت أعلى من الكلمات وإنها تفعل ذلك لحظية ومع تأثير دائم، هنالك على سبيل المثال القليل من الشك في التغطية الصحفية لحقوق الإنسان فإن الانتهاكات في سجن أبو غريب سوف تلحق الضرر بمفاهيم الولايات المتحدة في العالم الإسلامي لسنوات عديدة، هنالك درس آخر من تجربة الولايات المتحدة هو أن السياسات السليمة قد تكون دعماً هائلاً للدبلوماسية العامة ولكن المال والعضلات ليست ضماناً للنجاح، فإن توافر موارد مالية وإعلامية لا مثيل لها لا تمنع الجهات الفاعلة الصغيرة غير الحكومية حتى الإرهابية من أن تكون أكثر نجاحاً في تعاملهم مع جماهير دولية حاسمة، ومن المؤكد أن تهديد الأموال في حملات الإعلان الذاتي في البلدان ذات الرأي العام المتشكك يقوم على أساس النقل الجسيم من جماهير ما بعد الحداثة المؤكدة، كما يتبين من الإعلانات التجارية غير الفعالة في الولايات المتحدة وفي

إندونيسيا والتي تبين حياة المسلمين سعداء في الولايات المتحدة، فإن الممارسة المبسطة إلى حد ما المتمثلة في بيع الصور وبيع الرسائل إلى الجماهير الأجنبية ليس لديها سوي فرصة ضئيلة للدفع.

من ناحية أخرى، يمكن للدولة الأجنبية أن تستفيد بشكل كبير من النقاش الأمريكي المحاكي للدبلوماسية العامة والمشورة القيمة والحررة التي تنتجها مراكز التفكير في السياسة الخارجية وغيرها من الهيئات خارج الحكومة وداخلها، هنالك تتداخل كبير بين التوصيات والتقارير التي نشرت بعد سبتمبر 2001م، وليس كل الأفكار محفزة القدر نفسها ولكن لا يستفيد أي بلد آخر بنفس الدرجة من المساعي الحميدة التي يقدمها القطاع غير الحكومي.

وتجربة الولايات المتحدة أيضاً من أهمية وضع إستراتيجية دبلوماسية طويلة الأجل مع التنسيق المركزي للسياسات، هنالك مشاكل واضحة في هذا المجال داخل السلطة التنفيذية للولايات المتحدة الأمريكية ولكن لا يستغرق الكثير أن نرى أن العديد من البلدان الأخرى قد بدأت فقط في التفكير في مثل هذه القضايا كان الرقابة والتنسيق دائماً أسهل في الأنظمة غير الديمقراطية وهي لا تتفق مع الصور التقليدية للجمهور من الدبلوماسية العامة. كما قالت انغريد دو هوغ في فصلها، فإن جمهورية الصين الشعبية تتفوق في التنسيق المركزي في أنشطة الدبلوماسية العامة، وبالتالي يمكن اعتبارها بصفتها رائدة في الدبلوماسية العامة وعلاوة على ذلك فإن تجارب الولايات المتحدة مع الدبلوماسية العامة تثبت أن المهارات والممارسات من قطاع التعاون ولاسيما من تخصصات العلاقات العامة والتسويق يمكن أن تكون مفيدة بشكل خاص في حملات الدبلوماسية العامة. كان التفكير الموجه للتسويق هو اناثيما بل وحتى التبسيط للدبلوماسية التقليدية ولكن ببطء ولكن بثبات دخلت الخدمات الدبلوماسية. وأخيراً فإن الجهود الأمريكية التي تهدف إلى إقامة روابط مع منظمات المجتمع المدني العام في الخارج وما يسمى دبلوماسية المواطنين تؤكد أهمية المناطق النائية، يمكن أن ينظر للدبلوماسية العامة المحلية على أنها حليف للشؤون العامة خلال الحرب الباردة وأهدافها تتجاوز بناء الدوائر الانتخابية التقليدية.

بعد 11 سبتمبر 2001م مما أدى إلى نقاش عالمي حول الدبلوماسية العامة، أصبحت الدبلوماسية العامة الجديدة قضية في وزارات الخارجية من جميع البلدان بدءاً من كندا إلى نيوزلندا ومن الأرجنتين إلى منغوليا، فإن العديد من وزارات الخارجية تقوم الآن بتطوير سياسة دبلوماسية عامة خاصة بها ويريد قليلون أن ينسحبوا دون أن يقولوا على الأقل ولاء كلامي كاذب في آخر تطورات إدارة العلاقات الدولية، فإن ارتباطها بالدبلوماسية يمكن اعتباره احد أعراض صعود القوة الناعمة في العلاقات الدولية أو على مستوى آخر مثل تأثير عمليات التغيير في الممارسة الدبلوماسية والدعوة إلى الشفافية والتعاون القائم عبر الحدود. فإن الدبلوماسية العامة الجديدة هي أكثر بكثير من مجرد أداة تقنية للسياسة الخارجية. فقد أصبح في الواقع جزء من تغيير نسيج العلاقات الدولية سواء البلدان الصغيرة والكبيرة التي تتراوح أحجامها من الولايات المتحدة إلى بيلجيوم او ليختشتناين، وأنظمة ديمقراطية أو استبدادية مثل الصين وسنغافورا. بما في ذلك أكثر البلدان تأثيراً مثل النرويج، وتلك التي يمكن اعتبارها من أكثر الدول فقراً في العالم، على سبيل المثال إثيوبيا في السنوات الأخيرة لها اهتماماً كبيراً بالدبلوماسية العامة ومع ذلك ينبغي التأكيد على أنه لم يكن في الحادي عشر من أيلول سبتمبر الذي أثار معظم البلدان، والاهتمام بالدبلوماسية العامة.

لم يكن لدى العديد من الوزارات الخارجية الدافع إلى إعطاء الأولوية للدبلوماسية العامة سوى القليل نسبياً من الاهتمام بالسياسة الأمريكية مثل الحرب على الإرهاب أو العلاقة مع العالم الإسلامي، إلا أن ما هو صحيح بمعنى أعم، هو أنه كما في حالة الولايات المتحدة كانت شعبية الدبلوماسية العامة المتصاعدة هي في معظم الوقت هي استجابة مباشرة للتدهور في التصورات السابقة، فإن معظم مبادرات الدبلوماسية العامة الناجحة ولدت من الضرورة . كانت ردة الفعل وليست نتاج خدمات أجنبية تطلعية تهتم بالعلاقات مع الجماهير الأجنبية باعتبارها تحدياً جديداً في الممارسة الدبلوماسية في أوروبا، البديل الألماني للدبلوماسية العامة - العلاقات السياسية العامة- يرافق العلاقات الخارجية للجمهورية الفدرالية من البداية في عام 1949م وكانت أداة حاسمة في رفع القبول والموافقة على ألمانيا في الديمقراطية الغربية الأخرى، فإن الصور الخارجية لمرحلة ما بعد الحرب في فرنسا التي تضررت بشدة في من إهانة البلاد في الحرب العالمية الثانية، اعتمدت أيضاً بشكل كبير على تأثيرها السياسية

ورعاية العظمة الوطنية، الدول الأوروبية الصغيرة لديها تجارب خاصة بها، وعلى سبيل المثال كانت قضية ولدميم التي تشوه سمعه الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك بسبب ماضيهِ النازي. بدأت هولندا في إضفاء الطابع المهني على دبلوماسيتها العامة في الرأي الخارجي الذي شعر بالرعب بسبب القضايا الأخلاقية مثل تشريع قتل الرحم والسياسات الليبرالية المتعلقة بالإجهاض والمخدرات والحاجة إلى هذه الدبلوماسية العامة الدفاعية التي لم تخفض بأي حال من الأحوال.

خارج أوروبا الغربية، يمكن أن ينظر للدبلوماسية العامة في كثير من الأحيان لدعم المصلحة الحيوية للدول، فإن بعض البلدان الأوروبية التي كانت في واقع الأمر جزءاً من الغرب والتي مرت في فترة التحول، بما في ذلك تطلعات الاندماج في هياكل متعددة في أطراف كبري، قد احتضنت الدبلوماسية بحماس خاص وهذا المنظور قد يساعدنا على فهم جزء من قصص النجاح الأخيرة من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أوروبية مثل أسبانيا في عصر فرانكو وفنلندا بعد الحرب الباردة أو أيرلندا في أعقاب فترة طويلة من العزلة النسبية عن قارة أوروبا. في الآونة الأخيرة تم تطوير الدبلوماسية العامة البولندية بنجاح في إطار إستراتيجية بولندا لعضوية لاناتو وآلات الاتحاد الأوروبي { ولكن يترك ذلك البلد من الانضمام إلى التحديات } فإن مثل هذه الدبلوماسية العامة التي تركز بشكل حاد على خدمة أهداف السياسة الخارجية الإستراتيجية يمكن أن تشهد في الوقت الحاضر بين أعضاء الاتحاد الأوروبي مثل بلغاريا ورومانيا وكرواتيا وتركيا- البلدان التي استثمرت بكثافة في إقناع الجماهير المتشككة المفترضة في غرب أوروبا، هذه الدول تحفز في الانخراط في الدبلوماسية العامة لديها كل شيء للقيام برغبتهم في الاندماج في العالم الأوروبي والأطلسي مع كل الفوائد المتوقعة من الاستقرار الاجتماعي والأمن والازدهار الاقتصادي.

من أكثر الدول مروراً بمرحلة انتقالية دول الجنوب العالمية التي تشارك في الدبلوماسية العامة لها دوافع اقتصادية قوية خلال الحرب الباردة، لم تكن الدبلوماسية العامة مصدر قلق كبير في الجزء الذي يعاني من الفقر في العالم، ولكن يمكن التعرف على مزيد من الانتصاف تدريجياً في كيفية مساهمة الدبلوماسية العامة أو وصف الوطني في التنمية وهو

جزء من النمو المتزايد ببطء في الجنوب العالمي، وهناك عدد من الحالات الاستثنائية التي أثارَت الدبلوماسية العامة أحداثاً محددة أو جاءت في الصورة بشكل طبيعي تقريباً.

بعد تفجير بالي في عام 2002م في اندونيسيا، على سبيل المثال؛ أعطيت الدبلوماسية العامة أولوية عظمي وحظيت بالاهتمام على مستوى الحكومة، وقد تسبب الإرهاب في أن تعطي وزارة الخارجية الاندونيسية الأولوية للدبلوماسية العامة، حيث كان يعتقد أنها مفيدة في التعامل مع الأزمات التي تواجه قطاع السائح، وبدلاً من ذلك فإن البلدان التي كانت ستذهب إلى حد كبير دون أن يلاحظها أحد إلى خارج مقرها إذا لم توضع قضايا الجغرافيا السياسية والأمن في دائرة الضوء على اهتمام العالم أصبحت تدرك إدراكاً قويا قوة التصورات في العلاقات الدولية، وباكستان مثال على ذلك، وربما يكون الدبلوماسيون أكثر وعياً بأثار وجهات النظر الأجنبية على بلادهم، والتي ترتبط ارتباطاً فضفاضاً بالتوترات العسكرية والمناوشات على طول الحدود مع الهند، وانتشار الأسلحة النووية وتقديم المساعدة لنظام طالبان في أفغانستان والتطرف الإسلامي، فإن ما يسمى بالدول المارقة في الجنوب العالمي محرومة لأنها شبكات دبلوماسية منتظمة و معوقة هيكلياً في علاقاتها الدبلوماسية مع دول أخرى، ترى أيضاً التواصل مع الجمهور الأجنبي كأداة سياسية في أدواتها الدبلوماسية، بلد مثل كوريا الشمالية ليس لديها العديد من البدائل للجوء إلى الرواق العام، بل يمكن أن يقال مثلها مثل غيرها من الجهات الفعالة الصغيرة في العلاقات الدولية قد استفاد بدرجة غير مناسبة من اللامركزية في قوة المعلومات، ولكن هذه الحالات وغيرها التي تجسر الانقسامات الكبرى في العلاقات الدولية مثل ممارسة التواصل المعروفة مع القوي الاشتراكية الشعبية الأجنبية، هي في الواقع استثنائية وبوصفها تنمية هيكلية تزدهر الدبلوماسية العامة قبل كل شيء في المناطق المترابطة ترابطاً وثيقاً، وبين البلدان التي ترتبط بعلاقات وطنية متعددة، وبالتالي درجة كبيرة من الترابط بين مؤسساتها المدنية. فإن التركيز في النقاش الحالي حول الدبلوماسية العامة على الولايات المتحدة وعلاقتها مع العالم الإسلامي، ولكن الدبلوماسية العامة تمارس على نطاق واسع خارج أمريكا الشمالية، والكثير منها في الواقع يفسر الانشغال الأمريكي الحالي بفوز عقول وقلوب أمريكية.

## تعريف الدبلوماسية العامة الجديدة:

إن العالم الذي تعتبر فيه الدبلوماسية العامة احد بقايا الحوار الدبلوماسي الذي يختفي بسرعة هذا هو العالم الذي تستبعد فيه الدبلوماسية كمحاولة تلاعب مع الجمهور الأجنبي من أجل فهم الدبلوماسية العامة الجديدة بشكل صحيح ليس من المفيد التمسك بالصورة السابقة للدبلوماسية { التي لا تزال سائدة في الكثير من الدراسات الدبلوماسية، الأدب } كما أنه ليس من المستصوب إحراز تقدم في الممارسات التاريخية في البيئة العالمية الحالية { في حالة تسوية الدبلوماسية العامة مع الدعاية التقليدية } فإن الدبلوماسية العامة الجديدة ستكون عنصراً معيارياً على نحو متزايد في الممارسة الدبلوماسية العامة، وهي أكثر من مجرد شكل من أشكال العناية التي يقوم بها الدبلوماسيون، صحيح أن العديد من وزارات الخارجية لا تزال تكافح من أجل وضع المفهوم موضع التنفيذ في بيئة دولية متعددة الفاعلين، وتقوم بعض الدوائر الدبلوماسية في الواقع ببناء دبلوماسيتها العامة على تقليد هائل من صنع الدعاية، ولكن عيوب الدبلوماسية العامة لا ينبغي أن تحجب حقيقة أنه يصبح تدريجياً تتسج في النسيج من النشاط الدبلوماسي السائد، في مجموعة من العلاقات الثنائية أصبح بالفعل الخبز والزبدة للعديد من عمل الدبلوماسيين، على سبيل المثال في العلاقات الأمريكية الكندية في العلاقات بين الدول الغربية، أو بين بعض جيران جنوب شرق آسيا كما لاحظ سفير كندي في واشنطن: والدبلوماسية الجديدة، كما اسميها هي إلى حد كبير الدبلوماسية العامة و تتطلب مهارات ومواقف مختلفة عن تلك الموجودة في الدبلوماسية التقليدية في أوروبا أصبحت الدبلوماسية العامة أيضاً سلعة أساسية في الشؤون الدبلوماسية، وفقاً لما نقلته وكالة الأنباء عام 2002م {وزارة الخارجية} إلى نتيجة تاريخية حول دور سفارات الاتحاد الأوروبي في الدول الأعضاء الأخرى: في أوروبا تعتبر الدبلوماسية العامة الأولية الأولى على كامل نطاق القضايا فإن كلا المثالين يبرزان نقطة أوسع: في المناطق التي تتسم بقدر كبير من الترابط الاقتصادي أو السياسي فضلاً عن ارتفاع مستوى الترابط، على مستوى المجتمع المدني أصبحت الدبلوماسية العامة أساسية في العلاقات الدبلوماسية، ربما يكون التعريف الأكثر وضوحاً للدبلوماسية



العامة من قبل بول شارب في هذا الفصل حيث يصفها بأنها عملية يتم من خلالها التعامل مع العلاقات المباشرة مع الناس في بلد ما لدفع الخلافات وتوسيع قيم الذين يمثلون. قبل 15 عاما عرفت هانس دبلوماسية عامة كعملية حكومية للتواصل مع الجمهور الأجنبي في محاولة من أجل التوصل إلى فهم لأفكارها ومثالياتها العليا ومؤسساتها وثقافتها، فضلاً عن أهدافها وسياساتها الوطنية. لم يدع توش أن الدبلوماسية العامة كانت شيئاً مثل نموذج دبلوماسي جديد، كما أنها لم تستبدل بأي شكل من أشكال العلاقات السرية بين ممثلي الدول، وهذا بالطبع لا يحدث، من المهم حقاً التأكد على حدود ما هو جديد وليس المبالغة في أهمية الدبلوماسية العامة. إن تعريف توش مقنع، ولكن حيث يختلف هذا التحليل هو أولاً أنه لا يري الدبلوماسية العامة أو الدبلوماسية بشكل عام نشاطاً فريداً على الرغم من أنه يشدد على ممارسة الدول والجهات الفاعلة الكبيرة والصغيرة غير الحكومية والجهات فوق الوطنية ودون الوطنية تطور سياسات الدبلوماسية العامة من تلقاء نفسها. وفي إطار كوفي عنان من في وسائل الإعلام تظهر الأمم المتحدة الدبلوماسية العامة فوق الوطنية في العمل، قد أعطى بارسوس المفوضية الأوروبية أولوية قصوى لإستراتيجية الاتصالات العامة للاتحاد الأوروبي، ومن المثير للاهتمام ومع ذلك كما أوضح جون هميري في فصله أي من هاتين المنظمتين تساهم في إيلاء اهتمام كبير لتدريب موظفيها على الدبلوماسية العامة دولياً ويبدو على أنه دليل على أنهم مبتدئين الدبلوماسية العامة، المنظمات غير الحكومية {ن-غ - و - س} وقد أثبتت أيضاً أنهم بارعون بشكل خاص في التأثير على الجمهور الأجنبي. في نهاية المطاف ليس كل الحملات التي تعمل على نطاق عالمي منها المنظمات غير الحكومية مثل غرينبيس أو العفو الدولية قد تبين أن نجاحهما على قدم المساواة، ولكن فعاليتها عموماً استقطبت إعجاب وزارات الخارجية التي تحاول وتعمل في شبكات دولية بمنتهى السهولة. ما هو أكثر من ذلك، يمكن للمرء أن يلاحظ المصالح المتقاربة بين الدول والمنظمات غير الحكومية الفاعلة التي سبق أن نظرت إلى بعضها البعض مع الريبة والمنافسين، واتفاقية {معاهدة حظر الألغام الأرضية} وإنشاء المحكمة الجنائية الدولية هما مثالان بارزان فقط على عدد من مبادرات الحكومة العالمية حيث تعاونت الدول والمنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة في تعبئة الرأي العام الدولي، فإن الشركات الدولية العاملة في مركز عالمي تواجه الآن أيضاً مسؤولياتها

الاجتماعية والأخلاقية، وسياساتها الدبلوماسية العامة أصبحت ببطء ولكن بالتأكيد أكثر تعقيداً، بعضهم أفضل من غيرها: العديد من البلدان تحسد الاحتراف والقوي الدبلوماسية العامة لبعض التورثات متعددة الجنسيات الرئيسية. وبعبارة أخرى الدبلوماسية هي منطوق في بيئة شبكة بدلاً من النماذج الهرمي للدولة التي تركز على العلاقات الدولية كما يقول هوريش بريان في بعض الفصل، ما يهمنا هنا هو أنه في مجال الدبلوماسية العامة يمكن أن تتعلم أنواع مختلفة من الجهات الفاعلة دروساً حيوية من بعضها البعض. ثانياً أن الدبلوماسية العامة تستهدف الجمهور الأجنبي وينبغي التمييز بين استراتيجيات التعامل مع هؤلاء الجمهور وبين التنشئة الاجتماعية المحلية للدبلوماسية ومع ذلك فصل الشؤون العامة {تستهدف الجماهير العامة} من الدبلوماسية العامة {التعامل مع المجموعات المستهدفة في الخارج} يتناقض بصورة متزايدة مع الواقع المترابط للعلاقات العالمية، من المعروف أن المعلومات الموجهة إلى الجمهور المحلي غالباً ما تصل إلى الجمهور الأجنبي أو العكس، ولكن العلاقة بين الشؤون العامة والدبلوماسية العامة أصبحت أكثر تعقيداً من ذلك. أصبح الانخراط مع الدوائر المحلية الخاصة بهدف تطوير السياسة الخارجية وبناء الهوية الخارجية جزءاً من إستراتيجية الدبلوماسية العامة للبلدان المختلفة مثل كندا وشيلي واندونيسيا في سياق محلي، تعتبر التنشئة الاجتماعية للدبلوماسية موضوعاً محورياً لوزارات الخارجية ولكنه موضوع جدير بالاهتمام المتجدد لأن الأبعاد المحلية والأجنبية للانخراط مع الجمهور أكثر ارتباطاً من أي وقت مضى. وهذا هو على سبيل المثال الحال في النقاش حول الفجوة المفترضة بين الثقافات بين الغرب الغربي والعالم الإسلامي ويتضح من حقيقة أن مكتب الخارجية البريطانية يتحدث الآن من خلال سياسة الشرق الأوسط مع المنظمات الإسلامية المحلية المعتدلة.

تتأثر الدبلوماسية العامة والشؤون العامة تأثراً مباشراً بقوى العولمة والثورة الأخيرة في تكنولوجيا الاتصالات في عصر أصبح فيه من الأهمية المتزايدة التأثير على الرأي العام العالمي، أصبح الاتصال المحلي والدولي مع الجمهور تحدياً متزايد التعقيد بالنسبة لوزارات الخارجية.

ثالثاً، غالباً ما تصور الدبلوماسية العامة كتدفق للمعلومات في اتجاه واحد وفي أحسن الأحوال اتجاه واحد في اتجاهين ولكنها تهدف أساساً إلى نقل الجوانب الإيجابية للبلد إلى

الجمهور الأجنبي في الواقع وكما هو الحال حالياً في عدد من البلدان، بعض من ذكاء أكثر وأقل من الأنشطة التقليدية لإدارة الصحافة والإعلام ولسوء الحظ في كثير من الحالات نشر المعلومات والتنسيق مع العلاقات مع الصحافة فإن الدبلوماسية العامة الجديدة تتحرك بعيداً عن أن تضعها بشكل فظيع، وتزدهر بالمعلومات وتحافظ على الصحافة الأجنبية في الخليج نحو التواصل مع الجماهير الأجنبية والدبلوماسية المتخصصة المبتكرة من نوزيلاندا، كندا وفانغورد البلدتين في مجال الدبلوماسية العامة التي تم مناقشتها في هذا الفصل من قبل ألان هنريكسون -هي حالة في هذا الصدد فإن عملية التعلم تجري إن لم تكن في العديد من الأماكن كما يأمل المرء ولكن من الواضح أن الدبلوماسية العامة الجديدة موجودة وباقية، تقبل الأكاديمية الدولية أكثر فأكثر إن عليهم المشاركة فيها، يجب أن تجلب الحوار مع الجماهير الأجنبية كشرط للنجاح في السياسة الخارجية للتأكد من أن الدبلوماسية العامة ليست قضية الإيثار وأنها ليست أداة لينة فإنه يمكن أن يسعى إلى تحقيق مجموعة واسعة من الأهداف، كما هو الحال في مجال الحوار السياسي والتجارة والاستثمار الأجنبي، وإقامة صلات مع الجماعات المجتمع المدني المدنية خارج حراس بوابة الرأي، ولكن لديها أيضا "القوة الصلبة" أهداف مثل إدارة التحالف والصراع أو التدخل العسكري.

وكطريقة دبلوماسية، فإن الدبلوماسية العامة ليست بعيدة عن أن تكون موحدة فإن بعض الحملات العامة لا علاقة لها بالدعوة الدولية، وكما ذكر أعلاه، فإن الدبلوماسية العامة تبرز بشكل متزايد، ولكن يمكن أيضاً أن تسعى بنشاط إلى تحقيقها على الصعيد الدولي، أما البديل الوطني للدبلوماسية العامة فهو أكثر قدرة على المنافسة، في حين يمكن اعتبار الدبلوماسية العامة المتعددة الأطراف أكثر تعاوناً شكل من أشكال المشاركة مع الجمهور الأجنبي في إشارة إلى هذا الأخير، مارك ويشير ليونارد بحق إلى أن هناك ميزة ضئيلة في صنع لمثال بناء المجتمع المدني أو تعزيز الحكم الرشيد، ولكن هناك أشكال أخرى غير تقليدية من الدبلوماسية العامة.

من المغربي أن نرى الدبلوماسية العامة مجرد أداة أخرى للسياسة الخارجية ، كما ذكر أعلاه فيما يتعلق بالنقاش الأخير في الولايات المتحدة. على المرء أن يحذر من الترابط الوثيق بين السياسة الخارجية والدبلوماسية العامة، لأن ذلك قد يضر بمصداقية البلد في

اتصالاته مع الجماهير الأجنبية. وجهة النظر التي مفادها أن أنشطة الدبلوماسية العامة تهدف بشكل أساسي إلى خلق رأي عام في بلد "من شأنه تمكين الزعماء السياسيين في البلدان المستهدفة من اتخاذ قرارات تدعم أهداف السياسة الخارجية للدفاع عن البلد" طموحة جداً. وما يثير الإشكالية في نهج الدبلوماسية العامة كأداة فورية للسياسة الخارجية هو أنه يعرض الدبلوماسية العامة للتناقضات، والانقطاعات، والبدع وخيوط السياسة الخارجية. إذا كانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بأهداف السياسة الخارجية، فإنها تخاطر بأن تصبح ذات نتائج عكسية وفشل في الواقع عندما يُنظر إلى السياسة الخارجية نفسها على أنها إخفاق. وفي ظل هذه الظروف تصبح الدبلوماسية العامة للوزارة الخارجية مسؤولة ولا تخدم كأداة دبلوماسية لها جودة خاصة في المقدرة على الوصول إلى ما لا تستطيعه الدبلوماسية التقليدية. على أي حال، يتوجب عليها أن تولد بعقلية أن التأثير الذي يمكن أن تحدثه الإجراءات الحكومية في المجتمعات الأخرى يميل إلى أن يكون محدوداً، تجارب الولايات المتحدة بعد سبتمبر 2001 هي مثال على ذلك. وفي تصور إدارة بوش الأول للدبلوماسية العامة كأداة في خدمة الأهداف القصيرة الأجل، بدا من الصعب توجيه السياسة في اتجاه فصل الدبلوماسية العامة عن "الحرب على الإرهاب" و "صراع الحضارات". في ظل هذه الظروف، وعلى خلفية سياسة الولايات المتحدة في الشرق الأوسط، لا يمكن لوم السكان المستهدفين في العالم الإسلامي وأماكن أخرى على رؤية الدبلوماسية العامة الأمريكية في عهد بوش "قبضة مخملية في قفاز حديد".

لا يجب بالطبع تطوير الدبلوماسية العامة بغض النظر عن السياسة الخارجية للبلد، وينبغي أن تكون متوافقة مع الأهداف المتوسطة الأجل والأهداف الطويلة الأجل. تبنى الدبلوماسية العامة على الثقة والمصادقية، وغالباً ما تعمل بشكل أفضل مع أفق طويل. بيد أنه من الواقعي أن نتطلع إلى التأثير على عوامل الوسط التي تشكل البيئة النفسية والسياسية التي تتناقش فيها المواقف والسياسات تجاه البلدان الأخرى. ومع ذلك، لا ينبغي الخلط بين أهداف البيئة الدبلوماسية العامة وبين أهداف ممارسة الضغط الدولي. وتهدف الأخيرة إلى التأثير بشكل مباشر على سياسات محددة، والأفراد المستهدفين في الضغط هم بدون استثناء أولئك الذين هم في دائرة عملية السياسة. وعلى النقيض من ذلك، لا يوجد سوى قدر كبير يمكن للدبلوماسية العامة تحقيقه، والحالة المتعلقة بالأهداف المتواضعة هي أقوى من ذلك عندما

تهدف الدبلوماسية العامة إلى توسيع الجسور بين الثقافات المختلفة. عندما تكون العلاقات الثنائية معقدة بسبب الفجوة الثقافية بين المجتمعات المدنية المعنية ، سيكون من الصعب على الدبلوماسيين العثور على المحاورين المناسبين وتوجيه النغمة الصحيحة. على سبيل المثال ، شيء واحد هو الاعتراف بضرورة التحدث مع الشارع العربي، لكن آخر تماماً للوصول إلى الشباب في سنوات تكوينهم في المجتمعات مهيمنة للغاية في دول الشرق الأوسط. والعقبة التالية هي التأكد من أن المعلومات يتم تلقيها بالطريقة المقصودة، والتي هي أبعد ما تكون عن السهولة لأن الناس يميلون إلى أن دوافع المسؤولين الأجانب مشبوهة. في العديد من المجتمعات، للأسف، فإن أفراد الجمهور لديهم ما يبرر السخرية من أي شخص يضع الثقة في ممثلي حكومته. عندما يتعلق الأمر بالتعامل مع الجمهور ، يجب على الدبلوماسيين أن يعملوا بجد لتحقيق المصادقية الضرورية لتسهيل العلاقات الخارجية. وهذا صحيح في البلدان التي لا تكون الحكومة فيها موضع ثقة، ولكن أيضاً في الديمقراطيات المستقرة يعرف الدبلوماسيون أنهم قد لا يكونون أفضل رسل عندما يتعلق الأمر بالتواصل مع الجمهور. وكما يقترح شون ريوردان في فصله، فإن الدبلوماسية العامة تصبح أكثر فعالية بمساعدة الوكلاء غير الحكوميين للمجتمع المدني الخاص بالبلد المرسل ومن خلال توظيف الشبكات المحلية في البلدان المستهدفة.

### الدبلوماسية العامة والمفاهيم ذات الصلة:

وهناك ثلاثة مفاهيم تستحق اهتماماً موجزاً في مناقشة الدبلوماسية العامة وهي الدعاية ووصف والعلاقات الثقافية الأجنبية. وعلى غرار الدبلوماسية العامة، والدعاية ووصف الوطني هي حول نقل المعلومات والأفكار إلى الجمهور الأجنبي بهدف تغيير مواقفهم تجاه بلد المنشأ أو تعزيز المعتقدات القائمة. غير أن الدعاية ووصف الوطني لا يشير إلى مفهوم الدبلوماسية، ولا تنظر بشكل عام إلى التواصل مع الجماهير الأجنبية في سياق التغييرات في الدبلوماسية المعاصرة. إن ممارسة العلاقات الثقافية تقترب تقليدياً من الدبلوماسية، على الرغم من أنها واضحة تماماً عنها، ولكن التطورات الأخيرة في كلا المجالين كشف الآن عن تداخل كبير بين المفهومين.

## فصل الدبلوماسية العامة الجديدة عن الدعاية:

الدعاية لها تاريخ فكري أطول بكثير من الدبلوماسية العامة، وفي سياق هذه المناقشة التمهيديّة، من المستحيل أن تتصف الأدبيات المتعلقة بالدعاية. ينظر طلاب الدعاية إلى الدبلوماسية العامة على أنها ثمرة للدعاية، ظاهرة ذات جذور تاريخية مشتركة وخصائص متشابهة تقريباً، ولذلك هناك اتفاق عام على أنه يمكن غمرها في مفهوم الدعاية الموجود مسبقاً. يتم تسهيل مثل هذا النهج من خلال تعريف واسع وشامل للدعاية. وفقاً لويلش، على سبيل المثال، الدعاية هي "محاولة متعمدة للتأثير على آراء جمهور من خلال نقل الأفكار والقيم لغرض معين، ومصممة بوعي لخدمة مصالح الدعاة وأسانذتهم السياسيين، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر". من الصعب التمييز بين تعاريف كهذه وبين بعض تعريفات الدبلوماسية العامة المذكورة أعلاه وبالتالي فهي قابلة للتبادل. ومن ثم من السهل أن نرى كيف يمكن تصور الدبلوماسية العامة باعتبارها مجموعة فرعية من الدعاية. وفي أحسن الأحوال، يقترح الأول شكلاً ناشئاً حديثاً من الترابط بين الحكومات والجمهور الأجنبي. ويقدر الطلاب التقليديون لتفسيرات الدبلوماسية العامة للدبلوماسية العامة هذا الرأي، وإن كان من وجهة نظر مختلفة تماماً، إنهم يعتبرون الدبلوماسية العامة شكلاً فاسداً من التواصل الدبلوماسي مفيداً في بعض الأحيان وبالتالي ليس بالضرورة معادياً للدبلوماسية، وهو رأي يشارك فيه بعض الممارسين. وكما كتب ريتشارد هولبروك: "اسمها بالدبلوماسية العامة، واسمها الشؤون العامة، والحرب النفسية، إذا كنت تريد حقاً أن تكون حادة، أو دعاية".

السمتان الرئيسيتان للدعاية هما أمتعتها التاريخية والفهم الشائع لها كالتلاعب وخداع الجماهير الأجنبية. ومن المفهوم عادة أن الدعاية مفهوم مع دلالات سلبية للغاية، تعززه ذكريات الدعاية النازية والشيوعية، وتكتيكات الحرب الباردة، ومؤخراً ما يسمى بالعمليات النفسية في نزاعات ما بعد الحرب الباردة. ولكن في الممارسة الدبلوماسية المعاصرة، هناك طرق مختلفة بشكل جوهري وأقل اعتراضاً للتعامل مع الجمهور الأجنبي. قليلون على سبيل

المثال، سينظرون في حملات عامة لبلدان أوروبا الغربية تهدف إلى بناء المجتمع المدني وسيادة القانون وتحسين الديمقراطية في أوروبا الشرقية كدعاية. فعندما تفكك خيوط الدعاية والدبلوماسية العامة، فإنها لا تجعل الأمور أسهل في الحملات العامة التي تقوم بها بعض البلدان، ويمكن للمرء أن يميز مزيجاً من الدبلوماسية العامة الحديثة والدعاية على الطراز القديم، على الرغم من بيعها على أنها دبلوماسية عامة. ومع ذلك، ينبغي ألا يحجب ذلك ظهور الدبلوماسية العامة الجديدة كتطور هام في الممارسة الدبلوماسية المعاصرة. ففئة مثل الدعاية ببساطة لا يمكن أن تعبر عن التنوع المعاصر في العلاقات بين الممارسين الدبلوماسيين والعامة الأجنبية المتزايدة. على سبيل المثال، يبدو من الصعب أن يساوي الدبلوماسيون الهولنديون مناقشة سياسة الاندماج الهولندية في سياق النقاش الذي دار في ألمانيا حول مخاطر التطرف بين الأقليات الإسلامية للدعاة. ولا يوجد دبلوماسي كندي يناقش قضايا البيئة مع مجموعات المجتمع المدني الأمريكية التي تمارس بالضرورة الدعاية.

يبدو أنه بالنسبة للأكاديميين، هناك طريقة أسهل للخروج من هذه المعضلة من أن يقوم الممارسون بعملهم فقط. إذا كان للدعاية أن تكون مفهوماً مفزَعاً، كما يجادل نيك كول، "يجب أولاً تجريده من دلالاته التشاؤمية". من وجهة النظر هذه، يجب أن تُرى الدعاية نشاطاً سياسياً واسع النطاق ومحاييداً أخلاقياً، يمكن تمييزه عن فئات مثل المعلومات والتعليم. ما يفصل الدعاية من التعليم أو المعلومات (على افتراض أن هذين غير مثيرين للجدل ومباشرة!) هو أنه يحاول أن يقول للناس ما يجب أن يفكروا به. وتهتم المعلومات والتعليم بتوسيع نطاق وجهات نظر الجمهور وفتح عقولهم، ولكن الدعاية تسعى إلى تضيقها وتفضيل إغلاقها. إن التمييز يكمن في الغرض. ومع أن الدبلوماسية العامة تقدم كمجموعة متنوعة من الدعاية، فإنها ستكون أيضاً نشاطاً يكون غرضه الواعي أو اللاوعي هو تضيق أو إغلاق عقول الجمهور المستهدف في الخارج. وللوهلة الأولى، قد يبدو السجل مشيراً لهذا الاتجاه. وقد حاولت الحكومات خداع الجماهير الأجنبية أكثر من اللازم. وحتى العديد من الحملات الإعلامية الرسمية اليوم التي تستهدف مجتمعات البلدان الأخرى هي في الأساس شكل من أشكال الرسائل في اتجاه واحد، وهناك بالفعل عدد من البلدان التي تدفع خدمة الشفاه إلى الدبلوماسية العامة لديها بالفعل سجل أفضل في مجال التلاعب بالرأي العام. صحيح أن

ذاكرتنا الجماعية للتواصل الرسمي مع الجمهور في البلدان الأخرى ملوثة بالأمثلة السابقة - أكثر مما تؤكد الممارسة الحالية- من الدول التي تمارس الدعاية بمعنى تضيق أذهان الناس.

ويبدو أن بعض المؤلفين المعاصرين في مجال الدبلوماسية العامة تزعجهم هذه الأسئلة ويؤكدون فقط أن الدبلوماسية العامة اليوم مختلفة. ومع ذلك ، يشير التعريف المبكر للدعاية إلى وجود تمييز غير مباشر مفيد بين الدبلوماسية العامة والدعاية، وصف هذا الأخير بأنه "عملية تحاول عمداً من خلال تقنيات الإقناع للتأمين من الدعاية، قبل أن يتمكن من التداول بحرية للاستجابات التي يرغب فيها الداعية. يكمن التمييز بين الدعاية والدبلوماسية العامة في نمط التواصل. إن الدبلوماسية العامة الحديثة هي "شارع ذو اتجاهين" ، على الرغم من أن الدبلوماسي الذي يمارسها سيبقى دائماً في مصلحة دولته وأهداف سياسته الخارجية (وهو الأمر الذي أوحى على الأرجح إلى ارتباطه بالجمهور في المقام الأول) . إنها الإقناع عن طريق الحوار القائم على مفهوم ليبرالي للتواصل مع الجماهير الأجنبية. بعبارة أخرى ، تشبه الدبلوماسية العامة الدعاية لأنها تحاول إقناع الناس بما يفكرون به ، ولكنها تختلف اختلافاً جوهرياً عنه، بمعنى أن الدبلوماسية العامة تستمع إلى ما يقوله الناس. إن الدبلوماسية العامة الجديدة التي تتطور تدريجياً ، وإذا كان لها أي مستقبل في الممارسة الدبلوماسية الحديثة ، فإنها ليست رسالة في اتجاه واحد. وكما قال أحد الدبلوماسيين في مؤتمر للمجلس البريطاني: "لقد سئم العالم سماعنا بالحديث: ما يريد فعله هو أن نصمت ونصغي". يتضح جلياً في وصف جاي بلاك للدعاية: "في حين يقبل التواصل الإبداعي التعددية ويعرض التوقعات التي يجب على مستقبلها إجراء مزيد من التحقيقات في ملاحظاتها وإدعائها واستنتاجاتها، لا يبدو أن الدعاية تفعل ذلك". بلاك على حق تماماً أنه من الممكن إجراء العلاقات العامة وحملات الإقناع دون دعاية غير مبررة. قد يكون التواصل الهادف بين الوكلاء الرسميين والأجانب في غاية الصعوبة أو حتى مستحيل في الماضي، ولكن من المؤكد أنه ليس بعيد المنال في شبكة العلاقات عبر الوطنية المتزايدة التعقيد والتي هي قيد الإعداد في الوقت الحاضر.

**الدبلوماسية العامة وتحدي وصف الأمة:**



المفهوم الثاني فيما يتعلق بهذه المناقشة هو وصف الأمة أو إعادة تشكيل وصف واحد من الحدود الأخيرة في ضبط التسويق. تتطوي ممارسة تصنيف الأمة على جهد أكبر وأكثر تنسيقاً من الجهود الدبلوماسية العامة. أولاً ، بدأت الدبلوماسية العامة من قبل الممارسين، في حين أن وصف يدور حول تعبئة جميع قوى الأمة التي يمكن أن تسهم في تعزيز صورتها في الخارج. ومن المفارقات، وللسبب ذاته، فإن الوصف الوطني والدبلوماسية العامة هنّ أخوات تحت الجلد، وهذا ما يفسر لماذا أعربت وزارات الخارجية في مجموعة كبيرة ومتنوعة من البلدان عن اهتمامها بوصف الأمة. في ضوء التداخل بين الحقلين، من المدهش في الواقع أن المناقشات حول وصف الأمة الوطنية والدبلوماسية العامة تعبر بعضها البعض مثل السفن في الليل.

ويمكن تفسير ذلك جزئياً بحقيقة أن طلاب وصف الأمة يلتزمون بمجال التسويق الدولي ولديهم القليل من الارتباط مع مجال الدبلوماسية. ربما وضعها سايمون أنهولت بصراحة أكبر كاتباً " أن هنالك الكثير من اللبس حول هذا المصطلح "الدبلوماسية العامة" وما يعنيه حقاً. أنا شخصياً لا أستخدم هذا المصطلح حتى أضطر إلى فعل ذلك.

من هذا المنظور، يُنظر إلى التسويق على أنه سيد جميع التخصصات، والتواصل مع الجمهور الأجنبي هو أكثر من أي شيء آخر من المهم تطبيق مبادئه على العلاقات الدولية. إن الرأي المخالف هنا هو أنها لا تخدم لا وصف ولا الدبلوماسية العامة إذا كان الخطابان منفصلين تماماً. وهي تختلف عن الاستجابات المتباينة لكن لا تتشابه تماماً مع الملامح المتزايدة لهويات البلدان وكذلك تأثير العولمة المتمثل في التجانس الدولي (إلى جانب الاتجاه نحو الاختلاف الثقافي بطبيعة الحال). تبدو الأمم الحديثة متشابهة أكثر فأكثر ببعضها البعض، وهناك القليل من الأشياء التي يكرها المسؤولون أكثر من كون بلدهم قد تم خلطه مع الآخرين الذين يُنظر إليهم على أنهم يتدرجون أدنى جدول الدول، ومن المعروف جيداً أن سلوفينيا تخشى أن يتم الاستيلاء عليها من قبل سلوفاكيا.

هناك إختلافان مفاهيميان بين وصف القومي والدبلوماسية العامة تميزهما العين لحظياً. أولاً، يتخطى مستوى طموح الوصف بسهولة الأهداف والأهداف المحدودة لمعظم حملات الدبلوماسية العامة. ببساطة ، بالنسبة للدبلوماسيين العامين، العالم ليس بسوق ، ويتم

تذكير الممارسين باستمرار بحقيقة أن الاتصالات الدبلوماسية ليست سوى جزء هس من عمليات الاتصال الوطنية متعددة الطبقات. بعبارة أخرى ، تكمن قوة الدبلوماسية العامة في الاعتراف بقيودها وقبولها. ترتكز العديد من حملات الدبلوماسية العامة على الافتراض العام القائل بأنها ليست بأي حال العامل الحاسم في تحديد التصورات الأجنبية، في المقابل فإن الميزة الرئيسية لمشاريع وصف هي نهجها الشامل وتشبه لغة الوصف الوطنية نهج "ما يمكن فعله" من ممارسة التسويق ووضوح الرؤية الاستراتيجية من عالم الشركات. ومن الصعب أن ننكر أن تعبير وصف "رائع" وواعد، كما أن وصف اجتذب بشكل خاص دولاً ذات صورة دولية ضعيفة أو سمعة تترك الكثير مما هو مرغوب. وينظر إليه بصورة إيجابية في عدد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وكذلك بين الدول الصغيرة جدا وغير المنظورة. ربما ليس من المستغرب أن يجتذب مثل أمثال ليختنشتاين وإستونيا إغراء وصف الأمة، على الرغم أنه من المهم التأكيد على أنه حتى يومنا هذا لم ينجح خبير خارجي في إعادة تصنيف بلد واحد، ويعرف المستشارون ذوو الخبرة من التجربة المباشرة الصعوبات الهائلة للتأثير على التصورات الأجنبية ، كما يتضح من فصل والاي أولينز. وكما كتب أنهولت : "إدارة وصف الأمة في كثير من الأحيان، كما نعلم، شيء متواضع إلى حد ما: التحلي بالحذر والبطء في التصورات الحالية. إنها عملية لا تشوبها شائبة لأنها غير مشينة وغير مصادفة، وغرض صعب الحصول على اهتمام الصحافيين".

ثانياً ، يبرز وصف الوطني هوية البلد وتعكس تطلعاته، ولكنها لا تستطيع التحرك إلى ما هو أبعد من الواقع الاجتماعي القائم. غالباً ما يكون فن الوصف عبارة عن إعادة تشكيل صورة البلد الذاتية وصياغة هويته بطريقة تجعل الأمة التي تحمل الوصف تتفوق على الحزمة. والأمر الحاسم هو أن الأمر يتعلق بالتفصيل والإسقاط للهوية. لا تتناقض الدبلوماسية العامة الجديدة على الإطلاق مع الوصف للأمة، وهناك العديد من الأسباب التي تشير إلى أنها تنجح بشكل جيد في بلد يبذل جهداً أيضاً في وضع وصف للأمة . إن وصف والدبلوماسية العامة هما في الواقع متكاملان إلى حد كبير. وكلاهما موجه بشكل أساسي إلى الجماهير الأجنبية ولكن له بعد محلي هام للغاية ، وعلى النقيض من الكثير من الدبلوماسية التقليدية ، لديهما تصورات خارجية أكثر من كونهما وجهة نظر خاصة بهما. ومن المرجح أيضاً أن يكون وصف والدبلوماسية العامة أكثر نجاحاً إذا ما اعتبرتا نهجا طويلة الأجل بدلاً من النظر إليها على أنها مسائل تهيمن عليها اليوم. لكن بدلاً من استهداف إسقاط الهوية ، تختلف

الدبلوماسية العامة اختلافاً جذرياً عن وصف من حيث أنها تتعلق أولاً بالترويج للعلاقات الدولية السلسة والمحافظة عليها. في بيئة دولية تتميز بصلات متعددة بين المجتمعات المدنية والتأثير المتنامي للأطراف الفاعلة غير الحكومية ، تعزز الدبلوماسية العامة الجهد الدبلوماسي الكلي بمعنى أنه يعزز العلاقات مع المجموعات غير الرسمية المستهدفة في الخارج. ومن المثير للاهتمام أن طريقة عمل الدبلوماسية العامة الجديدة لا تختلف كلياً عن نهج العلاقات العامة. وكما لاحظ بينو سنيترز وتيموثي كومبس في دراسة مقارنة، فإن أهداف كلاهما تكشف عن أوجه تشابه واضحة: "من المفترض أن يشير أي نص تمهيدي للعلاقات العامة إلى أن العلاقات العامة تستخدم لتحقيق تبادل المعلومات، والحد من المفاهيم الخاطئة، وخلق النوايا الحسنة وبناء الصورة". من المؤكد أن الدرس الذي يمكن أن تستفيد منه الدبلوماسية العامة من مجال العلاقات العامة الذي يساء فهمه في بعض الأحيان هو أن قوة العلاقات الراسخة تحدد إلى حد كبير استلام ونجاح الرسائل الفردية والمواقف العامة. وينطبق استنتاج لوري ويلسون حول إنشاء مجتمعات تعاونية استراتيجية على الدبلوماسية العامة: من المهم أن يكرس الممارسون بعض الوقت لتحديد العلاقات وبناءها ، وإلا فسوف يعلقون إلى الأبد في الأسلوب التفاعلي لمعالجة المشاكل الفورية دون رؤية طويلة الأجل أو تنسيق للجهود الاستراتيجية. إنها مثل الوقوع في زورق متسرّب: إذا قضيت كل ما تبذله من وقت للإنقاذ ولا تجديد، فلن تصل إلى الشاطئ أبداً.

### التداخل في العلاقات الثقافية مع الدبلوماسية العامة الجديدة:

العلاقات الثقافية أقرب إلى الاتجاهات الحديثة في الدبلوماسية العامة الجديدة من الدعاية ووصف الأمة القومية. في العلاقات الثقافية بقدر ما في الدبلوماسية العامة الجديدة ، فإن اللهجة تتزايد على التفاعل مع الجماهير الأجنبية بدلاً من بيع الرسائل ، على التبادلية وإقامة علاقات مستقرة بدلاً من مجرد الحملات القائمة على السياسة ، على "المدى الطويل" بدلاً من الاحتياجات قصيرة الأجل ، وعلى كسب "القلوب والعقول" وبناء الثقة. غالباً ما يُنظر إلى العلاقات الثقافية الشرطية على أنها علاقة مباشرة (ومقومة بأقل من قيمتها) مع العلاقات بين الدول ، ولكنها تشمل الآن مجالات ومسؤوليات اجتماعية جديدة بالكامل. مما لا شك فيه أنه لا يزال هناك الكثير من الأسباب لأنشطة ثقافية أجنبية تقليدية، ولكن في نظر العديد من الممارسين، فإن العلاقات الثقافية كمفهوم أوسع تشمل الآن أولويات جديدة، مثل تعزيز حقوق الإنسان ونشر القيم الديمقراطية، مثل الحكم الرشيد ودور وسائل الإعلام في

المجتمع المدني. وكما تقول ميتي ليندنج، فإن التأكيد الجديد على الدبلوماسية العامة يؤكد حقيقة أن الفجوة المألوفة بين الأنشطة الثقافية والإعلامية يتم استئصالها: إن التبادل الثقافي ليس فقط "فن" و "ثقافة"، بل إنه ينقل أيضاً تفكير بلد ما، وأبحاثه، وصحافته، ونقاشه الوطني. من هذا المنظور، تصبح مناطق التبادل الثقافي التقليدية جزءاً من نوع جديد من التواصل الدولي ونمو "الدبلوماسية العامة" يصبح ردة فعل للعلاقة الوثيقة بين الأنشطة الثقافية والصحافية والإعلامية، كنتيجة اجتماعية واقتصادية جديدة والحقائق السياسية. تؤدي العلاقات الثقافية الحديثة كمفهوم أوسع إلى قدر من التداخل مع عمل الدبلوماسيين ، لا سيما أولئك الذين يمارسون الدبلوماسية العامة. هذا التقارب التدريجي بين الدبلوماسية العامة والعلاقات الثقافية يطمس التمييز التقليدي ويلتقي بالمعارضة. قد يخشى المتحمسون للعلاقات الثقافية من أن تتعدى الدبلوماسية العامة الجديدة على مجالهم ، في حين أن ممارسي الدبلوماسية العامة التقليدية قد يشعرون أن ممارسة التأثير على الجماهير الأجنبية يتم تخفيفها من خلال الممارسات الجديدة، وسيتمتعون على كلاهما أن يتصالح مع التحولات الحالية في الممارسة الدبلوماسية والعلاقات عبر الوطنية. لم تعد الدبلوماسية العامة الجديدة تقتصر على الرسائل ، أو حملات الترويج ، أو حتى الاتصالات الحكومية المباشرة مع الجماهير الأجنبية التي تخدم أغراض السياسة الخارجية، كما يتعلق الأمر ببناء علاقات مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في البلدان الأخرى وتيسير إقامة شبكات بين الأطراف غير الحكومية في الداخل والخارج، وسيصبح دبلوماسيو الغد على دراية بهذا النوع من العمل بشكل متزايد ، وبغية القيام بذلك بشكل أفضل، سيتعين عليهم بصورة متزايدة أن يواصلوا اتخاذ مبادرات غير حكومية ، والتعاون مع عملاء غير رسميين والاستفادة من الخبرات المحلية داخل وخارج السفارة.

تفضل المعاهد الثقافية الحفاظ على مصطلح "العلاقات الثقافية" لأنشطتها الخاصة، وتخدم المصلحة الوطنية بشكل غير مباشر عن طريق بناء الثقة في الخارج. العلاقات الثقافية في هذا المنظور متميزة عن الدبلوماسية (العامة)، بمعنى أنها تمثل غير حكومية في العلاقات عبر الوطنية، وكما كتب مارتن روز ونيك ودام سميث، فإن الدبلوماسية "لا تهدف في المقام الأول إلى بناء الثقة، بل إلى تحقيق أهداف معاملات محددة مدفوعة بالسياسة. الثقة غالباً ما تكون نتيجة ثانوية للدبلوماسية، لكنها تميل إلى أن تكون أقصر وليس أطول. فليس لدى الأمم أصدقاء دائمين كما قالها بالمرستون: إنهم لديهم مصالح دائمة فقط. يكمن قلق روز ودامس سميث في أنه إذا أصبح عملهم لا يمكن تمييزه عن الدبلوماسية العامة ، فإن ممارسي العلاقات الثقافية لن يثق بهم: "إنهم يخاطرون بأن ينظر إليهم على أنهم" جبهة" للمصالح السياسية. هذا

لا يضر فقط بقدرتنا على القيام بالعلاقات الثقافية، ولكن أيضا قدرتنا على القيام بالدبلوماسية العامة". سيكون ممارسو الدبلوماسية العامة في الغد مشغلين في الشبكات العابرة للحدود المعقدة، وبناء الثقة وتيسير روابط المجتمع المدني عبر الحدود هو جزء من أعمالهم الأساسية. في يومه ربما كان بالمرستون محقاً في القول إن الأمم ليس لديها أصدقاء دائمين، لكن فن الدبلوماسية الآن ينطوي أيضاً على إقناع الآخرين، فمن أجل حماية مصالحهم في عالم تسوده العولمة تحتاج البلدان إلى "أصدقاء دائمين" في الدول الأخرى، وبالتالي، من غير المرجح أن تحد وزارات الخارجية من دبلوماسيتها العامة للتواصل التقليدي ذي الاتجاه الواحد والموجه نحو السياسات غير الفعالة مع الجماهير الأجنبية.

مهما كانت العواقب، فإن التداخل بين الدبلوماسية العامة والعلاقات الثقافية ما بعد الحديثة لا بد أن ينمو، إلا إذا عاد ممارسو العلاقات الثقافية إلى تصور أكثر محدودية لعملهم.

## الخلاصة: الدبلوماسية والفرد العادي:

إن الدبلوماسية هي إدارة التغيير، وقد نجحت مؤسسة الدبلوماسية على مدى قرون عديدة في التكيف مع التغيرات المتعددة في مجتمع دولي متزايد. إن الممارسة الدبلوماسية اليوم لا تتعامل فقط مع التحولات في العلاقات بين الدول، ولكنها تحتاج أيضاً أن تأخذ بعين الاعتبار النسيج المتغير للعلاقات عبر الوطنية. وبالنسبة للدبلوماسيين، فإن المجتمع المدني في البلدان المضيفة مهم بطريقة لم يكن بالإمكان تصوّرها إلا منذ جيل واحد. يظهر الفرد العادي بشكل متزايد في ممارسة الدبلوماسية، لا سيما في مجالات الدبلوماسية العامة والعلاقات القنصلية. أما بالنسبة إلى الأخيرة، فقد أصبح الاعتناء بموطن واحد من مواطنيها في الخارج يشكل قطاع نمو كبير لوزارات الخارجية، وربما لا يوجد مجال للعمل الدبلوماسي الذي يحتمل أن يزيد من سمعة وزارة الخارجية في الداخل. الدبلوماسية العامة هي قطاع نمو آخر من هذا القبيل، وأي شيء غير ظاهرة سريعة الزوال. هناك، بالطبع، مجالات واسعة من العمل الدبلوماسي والكثير من العلاقات الثنائية حيث الاتصالات مع الجمهور في الخارج ليست لها أولوية، ولكن عدد البلدان التي تستكشف إمكانات الدبلوماسية العامة سيستمر في النمو. ربما لا نبالغ في القول بأن هذا التطور هو مؤشر على حقيقة أن تطور الدبلوماسية قد بلغ مرحلة جديدة. إن أولئك الذين يرون الدبلوماسية العامة كدعاية مابعد الحداثة أو كخدمة شفوية لأحدث صيحات الموضة في إدارة العلاقات الدولية يفتقدون نقطة أساسية.

لطالما كان الناس مهتمين بالنسبة للدبلوماسيين، لكن هذه النقطة اتخذت معنى جديداً. أدى تحول الديمقراطية في الوصول إلى المعلومات إلى تحويل المواطنين إلى مراقبين مستقلين بالإضافة إلى مشاركين حازمين في السياسة الدولية، كما أن الأجندة الجديدة للدبلوماسية قد أضافت فقط إلى قوة مجموعات الأفراد ذات التنظيم غير المنظم. لقد أصبحت القضايا على المستوى الشعبي للمجتمع المدني بمثابة الخبز والزبدة في الدبلوماسية على أعلى المستويات. وتراعي وزارات الخارجية بشكل متزايد اهتمامات الناس العاديين - ولديهم أسباب وجيهة للقيام بذلك. إن النمو الهائل للجهات الفاعلة من غير الدول في العقد الماضي، والتأثير المتنامي لحركات الاحتجاج عبر الوطنية وصعود وسائل الإعلام الجديدة قد حد من حرية المناورات الدبلوماسية الرسمية. لقد اتضح أن اللاعبين غير الرسميين رشيقيين للغاية وقادرين على حشد الدعم بسرعة تبعث على الصدمة بالنسبة ليبروقراطيات السياسة الخارجية الأكثر صعوبة. يبدو أن الجمهور الأوسع يشكل هدفاً أكثر صعوبة للدبلوماسيين، ولا تميل الجماهير الأجنبية إلى اتباع قواعد متفق عليها، كما أنها عادة ما تكون لديها أهدافاً واضحة.

ويشعر العديد من الدبلوماسيين بالدهشة من المراوغة وعدم القدرة على التنبؤ الواضح للجماعات العامة في المجتمعات المدنية الأجنبية، الأمر الذي يجعل تحدي الدبلوماسية العامة أمراً حقيقياً.

يمثل العمل مع "الأشخاص العاديين" تحدياً هائلاً للممارسين الدبلوماسيين الذين يشعرون براحة أكبر في العمل داخل دائرة مهنية خاصة بهم. فالثقافة الدبلوماسية التقليدية تتآكل ببطء وتجلس على نحو غير مستقر بمطالب الدبلوماسية العامة، على الرغم من أن هناك العديد من قصص النجاح التي يمكن سردها، إلا أن التوجهات والعادات الدبلوماسية العميقة على مدى قرون عديدة من التقاليد لا تزال أكثر توجهاً نحو النظراء مما هو مرغوب فيه بالنسبة للوزارات الأجنبية التي لديها طموحات في مجال الدبلوماسية العامة. المنظور السائد في الخدمات الدبلوماسية بالكاد قادر على تصور الفرد في أي دور آخر غير دور سلمي. لهذه الأسباب وغيرها، فإن صعود القوة الناعمة في العلاقات الدولية يختبر مرونة الدبلوماسيين بالكامل. لا يمكن ممارسة الدبلوماسية العامة بنجاح دون القبول بأن اللعبة التي تلعبها الأمم قد تغيرت بشكل جذري، وهو ما ينطوي على دور أكثر أهمية مما يقترح في بعض الأحيان لسفير القرن الحادي والعشرين، مرت العقود الدبلوماسية في العقود الأخيرة بمرحلة انتقالية صعبة أخرى، حيث تتكيف الدول مع التعقيد المتنامي لعملية صنع القرار المتعددة الأطراف وتعلم العيش مع ظهور العديد من الجهات الفاعلة في الشؤون الدولية، ولكن التعامل مع الجماهير الأجنبية قد يثبت أنه صراع أكثر صعوبة، ويتطلب التعامل مع المجتمعات الأجنبية عقلية مختلفة تماماً. ومن بين أمور أخرى، فإنه يفترض أخذ المخاطر المحسوبة، والتخلي عن وهم السيطرة الكاملة تقريباً على مبادرات الفرد الخاصة، وهو يستند إلى تقنيات التوعية التي لم تكن معروفة للأجيال السابقة من الممارسين، ولذلك فإن القادمين الجدد إلى الدوائر الدبلوماسية في العالم يستحقون إعداداً جيداً للحقائق المتغيرة لمهنتهم وسيستفيد طلاب الدبلوماسية من التفكير الجديد بشأن إدارة العلاقات الدولية.

## ملاحظات:

- 1 - مايكل كونزيك، "العلاقات العامة عبر الوطنية من قبل الحكومات الأجنبية، سرياميش، كريشنا مورثي وديجان فيرسيك (محرران)، والجمهور العام كتيب العلاقات: النظرية والبحث والممارسة (ماهوا نج و لندن : لورانس إرليوم أسوسييتس، 2003)، ب. 399-405. على فرنسا و ناتيونبراندينغ، انظر الفصل في هذا الكتاب من قبل والي أولينز.
- 2 - على وصف الأمة الوطنية، انظر الفصل والي أولينز في هذا الكتاب ووالي أولينز على وصف ( لندن: ثامس وهدسون، 2003م)
- 3 - انظر، على سبيل المثال، جوزيف س. ناي، 'القوة الناعمة'، السياسة الخارجية، رقم 80، خريف 1990؛ جوزيف س. ناي وويليام أ. أوينز، 'حافة معلومات أمريكا ، فورين أفايرس، فول 75.، نو 2.، آذار / مارس - نيسان / أبريل 1996؛ ولإعدادها مؤخرا من هذا المفهوم، انظر جوزيف س. ناي، القوة الناعمة: وسائل النجاح في العالم السياسة (نيويورك: الشؤون العامة، 2004)
- 4 - E. H. كار، أزمة العشرين عاما 1919-1939: مقدمة لدراسة العلاقات الدولية (باسينغستوك: ماكملان، 1983) أول إيدن 1939، ص 132 و 141.
- 5 - ناي، سوفت باور، ص. 31 و 32.
- 6 - هانز N. توش، التواصل مع العالم: دبلوماسية الولايات المتحدة في الخارج (نيويورك: مطبعة سانت مارتن 1990)؛ و ويلسون P. ديزارد، اختراع العامة دبلوماسية: قصة وكالة المعلومات الأمريكية (بولدر كو ولندن: لين رينر، 2004)
- 7 - أرنو جيه ماير، الأصول السياسية للدبلوماسية الجديدة 1917-1918 (نيويورك: كتب خمر، 1970).
- 8 - جان مليسن (إد.)، إنوفاتيون إن ديبلوماتيك براكتيس (باسينغستوك: ماميلان، 1999)، ب. زفي- زفي.
- 9 - روبرت كوبر، كسر الأمم: النظام والفوضى في الحادية والعشرين سينتوري (لندن: أتلانتيك بوكس، 2003)، ص 76.
- 10 - شون ريبوردان، الدبلوماسية الجديدة (لندن: بولتي 2003م)، وخاصة الفصل 9.
- 11 - دليل كاتو للكونغرس (واشنطن العاصمة: معهد كاتو، 1994)، ص 308.



- 12 - انظر، على سبيل المثال، تقارير مجلس الأمن عن الدبلوماسية العامة والعلاقات، ومؤسسة بروكينغز، ومعهد الولايات المتحدة للسلام، و مركز الأمن والدراسات الدولية، معهد الدراسات والدبلوماسية، وكذلك العديد من تقارير الكونغرس الأمريكي.
- 13 - حول دبلوماسية المواطن الأمريكي، انظر شيري مولر، "قوة المواطن " دبلوماسي"، فورين سيرفيس جورنال، مارش 2002، ب. 9-23.
- 14 - سيمون أنهولت، وصف الجديد العدالة: كيف وصف الأمة والأماكن والمنتجات يمكن أن تساعد التطور (أمستردام: بوتوروث هاينمان، 2005)
- 15 - جيمي فريديريك ميتزل، 'بوبولار ديبلوماسي'، ديدالوس، ج 128، رقم 2، ربيع 1999، ص 9-177.
- 16 - ألان غوتليب، "سأكون معك في دقيقة، السيد السفير": تعليم دبلوماسي كندي في واشنطن (تورونتو: مطبعة جامعة تورونتو، 1991) p. السابع.
- 17 - السفير ك.ت.باشكي، تقرير عن التفتيش الخاص ل 14 الألمانية السفارات في بلدان الاتحاد الأوروبي (برلين: أوسوارتيجيس أمت، 2002).
- 18 - هانز توتش، التواصل مع العالم: الدبلوماسية الأمريكية العامة في الخارج (نيو يورك: ست مارتن's بريس، 1990)، p. 3.
- 19 - في أماكن التبادل بين الشركات والشركات، انظر والي أولينز، ترادينغ الهويات: لماذا تقوم البلدان والشركات بأخذ أدوار كل منها (لندن: فورين بوليسي سينتر، 1999).
- 20 - انظر على سبيل المثال إيفان ه. بوتتر، كندا والدبلوماسية العامة الجديدة، كلينجنديل ورفقات مناقشة في الدبلوماسية، لا (81). لاهاي: هولندا معهد العلاقات الدولية "كليندال"، 2002؛ والمقابلات مع دبلوماسيين أجانب.
- 21 - للاطلاع على دراسة حالة مثيرة للاهتمام، انظر مايكل ميرلينجن وزينيت موجيك، "الدبلوماسية العامة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عصر ما بعد السياسة الدولية: قضية البعثة الميدانية في كرواتيا، الحوار الأمني، المجلد 34، نو 3، الصفحات 269-83.
- 22 - وفيما يتعلق بالدبلوماسية التنافسية والتعاونية، انظر مارك ليونارد مع كاترين ستيد أند كونراد سموينغ، بوبليك ديبلوماسي (لندن: فورين بوليسي سينتر، 2002)، pp.22-30.

- 23 - مايكل ماكليان، "الدبلوماسية العامة في سياق الدبلوماسية التقليدية " في جيرهارد ريوغز (إ.د.)، بوبليك ديبلوماسي، فافوريتا بابيرس، 2004/01 (فيينا: ديبلوماتيش أكاديمي، 2004)، الصفحتان 23 و 24.
- 24 - مارك ليونارد، "الدبلوماسية بواسطة وسائل أخرى"، السياسة الخارجية، سبتمبر / أكتوبر 2002، ص.56.
- 25 - ديفيد ويلش، 'بويرس أوف بيرسواسيون'، هيسستوري توداي، 49، أوغست 1999، pp.46-6.
- 26 - وكما يشير اثنان من معجمي المعجمين، فإن الدبلوماسية العامة هي في الأساس "أواخر القرن العشرين" شكل من أشكال الدعاية التي يقوم بها الدبلوماسيون؛ G. R. بيريدج أند آلان جيمس، قاموس للدبلوماسية (باسينغستوك: بالغراف، 2001)، p. 197.
- 27 - ريتشارد هولبروك، 'جيت ذي مساج أوت'، واشنطن بوست، 28 أكتوبر عام 2001.
- 28 - نيكولاس J. كول، ديفيد كولبيرت وديفيد ويلش، الدعاية والكتلة الإقناع: موسوعة تاريخية، 1500 إلى الحاضر (أكسفورد وسانتا باربرا كا: أبك-كليو، 2003)، ب. زف-شكسي. 29 ليونارد، ستيد أند سموينغ، بوبليك ديبلوماسي، pp.45-53؛ ناي، لينة الطاقة، ص.107.
- 29 - E.H هندرسون، "نحو تعريف الدعاية"، مجلة الاجتماعية علم النفس، المجلد 18، p. 83، 1943، وأضاف التركيز.
- 30 - أدين بهذا الاقتباس لمارتن روز من كونتيربوينت، العلاقات الثقافية الفكر في المجلس الثقافي البريطاني.
- 31 - جاي بلاك، "علماء وأخلاقيات الدعاية"، مجلة أخلاقيات وسائل الإعلام، المجلد 16، نوس 2 و 3، 1986، الصفحتان 133 و 135.
- 32 -
- 33 - جان مليس، 'أين هو مكان وصف العنوان'، مكان وصف الأمة، المجلد 1، 2004، pp.26-7.
- 34 - سيمون أنهولت، نظرية وممارسة وضع وصف الأمة، والدبلوماسية العامة و ميديا: ديبلوماتيك أكاديمي بروسيدينغس، فول 6، نو 1. (زغرب: دبلوماسية أكاديمي أوف ذي ريبوبليك أوف كرواتيا، 2004)، p. 15.

- 35 - سايمون أنهولت، 'مقدمة'، مجلة إدارة وصف الأمة، قضية خاصة على ' البلد كوصف للأمة، المجلد 9،، نوس 4-5، 2002.
- 36 - جان مليسن، 'بوليكسدبيلوماتي: إين غويد تاندم ميت براندينغ'، إن H. H. ديجفستيون إت آل،، براندينغ نل: نيديرلاند ألس ميرك (دن هاغ: ستيكينغ ماتسكابيج إن أوندرنيمينغ، 2004)، ب. 9-48.
- 37 - بينو H. سيغنيترز وتيموثي كومبس، "العلاقات العامة والجمهور ديبلوماسي: كونسيبتوال ديفرجنس '، بوليك ريلاتيونس ريفيو، فول 18،، نو 2. صيف 1992، ص 40-139.
- 38 - لوري ج. ويلسون، "المجتمعات التعاونية الاستراتيجية : وإدارة القضايا، ونهج بناء العلاقات في القطاع العام ريلاتيونس '، إن هيو M. كولبرتسون أند ني تشن (إدس)، إنترناشونال بوليك ريلاتيونس A: كومبارتيف أناليسيس (ماهوه نج: لورانس إربوم، 1996)، p. 78.
- 39 - الإقراض والتغيير والتجديد: السياسة الثقافية الخارجية النرويجية 2001-2005 (أوسلو: وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية، 2000)، ص 13-14.
- 40 - مارتن روز ونيك وادهام سميث، التبادلية، الثقة والعلاقات الثقافية (لندن: بريتيش كونسيل، 2004)، pp. 5-10..33. شون ريبوردان، الدبلوماسية الجديدة (لندن: بوليتي، 2003)، وخاصة تش.

## 2. إعادة التفكير في الدبلوماسية العامة "الجديدة"

بريان هوكينج

### المقدمة

شجعت الأحداث التي وقعت منذ 11 أيلول - سبتمبر 2001م على تجديد النقاش حول بعد من الدبلوماسية، له أشكال متفاوتة وبأشكال مختلفة. ولكن ، كما هو الحال في المناقشات السابقة بشأن ما هو "قديم" و "جديد" في ممارسة الدبلوماسية، هناك خطر هنا في الفشل في تحديد القضايا الرئيسية في إطار التغييرات الأوسع في السياسة العالمية. بتعبير أدق وفي سياق موضوع هذا الكتاب، فإن الانشغال الحالي بتنفيذ استراتيجيات الدبلوماسية العامة وتطوير آليات جديدة داخل وزارات الخارجية للإشراف عليها يؤدي إلى خطر سوء فهم أهمية الدبلوماسية العامة وإرباك دورها كطريقة لممارسة القوة مع البيئات المتغيرة التي المتوقعة فيها القوة.

علاوة على ذلك ، قد يساعد هذا في تفسير المشاكل التي تواجهها الحكومات في استخدام الدبلوماسية العامة، خاصة في البيئات التي تتميز بمستويات عالية من التوتر والصراع بين الثقافات مثل تلك التي نجد أنفسنا فيها الآن. يقترح هذا الفصل أن النقاش الحالي حول الدبلوماسية العامة القائمة على الدولة، على الرغم من عدم أهميتها بأي حال من الأحوال، ويجب أن يُنظر إليها في سياق الاتجاهات الأكثر عمقاً والتي تدعم الطبيعة المتغيرة للدبلوماسية كنشاط وبيئة السياسة العالمية التي تعمل فيها. حقاً أن الدبلوماسية العامة قد تكون أكثر أهمية مما ندركه، ولكن ليس دائماً في اعتبارات بعض الأحيان، إن محاولة اختراق الطبيعة المتعددة الوجوه للدبلوماسية العامة تتطلب منا أولاً أن نزيل الخيوط التي تتكون منها. وعلى الرغم من ارتباطها بشكل واضح، فإنها توفر منظورات مختلفة للأهداف والافتراضات التي يقوم عليها نشرها. ثانياً ، يقترح أننا نحتاج إلى إعادة النظر في "القوة الناعمة" التي تميزت بها الكثير من مناقشات الدبلوماسية العامة. أخيراً، سيتم تمييز مكان الدبلوماسية العامة في نموذجين متناقضين للدبلوماسية: من جهة، نموذج مرتكز على الدولة ، يسلط عليه التركيز المتجدد للدبلوماسية العامة ضمن الصورة التقليدية للعلاقات الحكومية الدولية؛ ومن ناحية أخرى ، نموذج "شبكة" للدبلوماسية. والافتراح هنا هو أنه قد يكون هناك توتر بين الافتراضات التي تبنى عليها المقاربات الأكثر تقليدية للدبلوماسية العامة ومتطلبات استراتيجيات الدبلوماسية العامة المعاد تشكيلها والتي تتطلب نهج الشبكة.

## فك خيوط الدبلوماسية العامة:

إحدى المشاكل في تقييم مكان الدبلوماسية العامة ضمن الأطر المتغيرة للسياسة العالمية هي أنها تستوعب عدداً من المواضيع (إن لم تكن متضاربة) التي تقترح غايات وأهداف مختلفة. ويساعد التعرف على ذلك في تفسير كل من جذور استراتيجيات الدبلوماسية العامة ولماذا قد تكون توقعات ممارستها محبطة. إن الافتراض القائل بوجود - أو ينبغي - وجود صلة بين الجمهور وممارسة الدبلوماسية يشتمل على عناصر مميزة. من ناحية، هناك خيط من المساءلة الديمقراطية ، التي حددها هارولد نيكلسون كأحد عناصر البيئة الدولية المتغيرة في أعقاب الحرب العظمى، والذي كان يخشى من أن يضر بممارسة الدبلوماسية الفعالة. ومع ذلك ، فإن الاعتقاد المعياري في "الدبلوماسية المفتوحة" ، التي يكون تعريفها الدقيق غامضاً بشكل عام ، لا يعني بالتأكيد دوراً نشطاً من جانب "الجمهور"، ولكن قد يتم تعريف ذلك. كان الممارسون القدماء مثل "كانغ" - الذين أدركوا قوة ما أسماه "المدفعية القاتلة للإثارة العامة"- وميتريخ وتاليراند كانوا مهتمين فقط بالرأي العام في غضب السياسة الأوروبية أعقاب الثورة الفرنسية وسعوا للتلاعب بالرأي الأجنبي من خلال استخدام الصحافة.2 بعد قرن ونصف، تطور الدافع نحو المساءلة الديمقراطية إلى إيمان بإمكانية المشاركة الرسمية المباشرة في الدبلوماسية، أو ضرورة لذلك، على النحو الذي يمثله المدافعون عن "قمة المواطن" في ما كان سيثبت مراحل إغلاق الحرب الباردة. ووفقاً لأحد أنصار هذا النهج، فإن الحكومات ذات الكيانات المعقدة تستجيب للعديد من الدوافع، ولكنها على الأرجح تستجيب لمفاهيم التهديدات الخارجية، في حين أن المصدر الرئيسي للمبادرات السلمية هو "المواطن العادي والجمعيات التطوعية".3

الخيط الثاني أكثر حداثة وينسج بعض الافتراضات التي تركز على إرث الدبلوماسية المفتوحة مع تلك المرتبطة بحجة العولمة: تكثيف الشبكات الاجتماعية التي تتجاوز الحدود التقليدية، سواء الجغرافية أو تلك التي تفصل بين جداول أعمال السياسة الخارجية والداخلية: توسيع العلاقات الاجتماعية من تلك التي تمثلها الأسواق المالية إلى تلك الجماعات الإرهابية ؛ ضغط الوقت والمكان وتأثير كل من هذه العمليات على الطريقة التي يرى بها الناس مكانهم في البيئات المحلية والعالمية.

يرتبط هذان مع خيط ثالث، غالباً ما يتم تضمينه في النقاش حول العولمة ولكن له أهمية خاصة في تطور الدبلوماسية، وبالتحديد التطورات التكنولوجية الضمنية في مصطلحات مثل "الدبلوماسية الإلكترونية"، وهي ربط تأثير الابتكارات في الاتصالات وتكنولوجيا

المعلومات (CIT) بالسياسة الخارجية والدبلوماسية. 4 يجادل بوتر أن القوة الأساسية التي تقوم عليها عمليات العولمة هي انتشار الروابط التي تتيحها التطورات في مجال الألياف البصرية والاتصالات الكبلية والساتلية ، وأن تحملها أسئلة عميقة لمستقبل الدبلوماسية التي هي في الأساس "حول كيفية تبادل الدول للسعي واستهداف المعلومات. كل هذه التطورات توفر فرصة لإعادة تعريف الدبلوماسية العامة من حيث الدور النشط للجمهور بدلاً من أن تكون أهدافاً سلبية لاستراتيجيات السياسة الخارجية للحكومة. ويغير نمو المجتمع المدني والحركات الاجتماعية العالمية طابع الدبلوماسية المتعددة الأطراف حيث يعاد تعريف مؤهلاته الحكومية الدولية في ضوء المشاركة المتزايدة من جانب المنظمات غير الحكومية. 6 إن استخدام تكنولوجيات جديدة - خاصة الإنترنت - من قبل المنظمات غير الحكومية في سياقات مثل قمة منظمة التجارة العالمية في سياتل في عام 1999م، والمفاوضات الفاشلة بشأن الاتفاق متعدد الأطراف بشأن الاستثمار، يبدو أنها تقدم للجماعات والأفراد مجالاً للعمل المباشر في الشؤون الدولية لم يكن متوفراً حتى الآن.

إن تأثير وسائل الإعلام على الرغم من ارتباطها الوثيق بالتطورات في CIT ، قد أصبح موضوعاً هاماً للغاية في مناقشة الدبلوماسية العامة يستحق معاملة منفصلة. إن الافتراض القائل بأن وسائل الإعلام الإلكترونية لم تعد أداة لاستراتيجيات الدبلوماسية العامة للحكومات ولكنها الآن قادرة على تحديد السياسة الخارجية، وخاصة في حالات الأزمات الإنسانية المثيرة، وهي مكرسة في "تأثير CNN" الذي كان موضع جدل كبير. ويعتبر ذلك مؤثراً على صلة صانع السياسة العامة عن طريق توليد الضغط على ما سبق للتصدي لأحداث الأزمة وللقيام بذلك بطريقة غالباً ما تكون غير متخصصة وغير منسقة. 7 في الواقع، وكما جادل عدد من الدراسات فإن الواقع أكثر تعقيداً. في حين أن وسائل الإعلام قادرة على التصرف كأداة لوضع السياسات في السياسة الدولية وكذلك المنفذ، وتحديد وتنظيم تدفق المعلومات إلى الجمهور، فهي في الواقع تقوم بأدوار متنوعة بعضها قد يكون داعماً لأهداف الدبلوماسية الرسمية. وعلاوة على ذلك، تنتج التطورات التكنولوجية مثل تصغير معدات تكنولوجيا المعلومات، ما أسماه ليفينغستون "ما بعد CNN" ، باعتباره درجة غير مسبقة من الشفافية العالمية في الشؤون العامة، وتمكين الأفراد والجماعات من الحصول على المعلومات بشكل مباشر، مما يجعل البحث عن الدبلوماسية السرية أثناء المفاوضات أصعب للحفاظ عليها. 8.

أصبح الخيط الخامس في نسيج الدبلوماسية العامة موضوع نقاش متزايد منذ منتصف تسعينات القرن الماضي، وهذا هو الشغل الشاغل في السياسة الدولية وإمكانية إعادة

صياغة الدول نفسها في السوق العالمية. بطبيعة الحال، فإن أهمية الصورة ليست ظاهرة جديدة في السياسة الدولية. وكما كان لويس الرابع عشر على دراية بأهمية فرساي في عصر كانت فيه الهيبة مكوناً أساسياً للقوة، كان نابليون يدرك تأثير لوحاته التي رسمها فنانه المفضل جان لوي ديفيد. في هذا السياق، تمتلك الصورة مكاناً على الأجندة الواقعية، كما لاحظ جون هيرتر في أوائل الثمانينيات عندما اقترح أن نصف سياسة القوة تتكون من صنع الصورة.9 ومع ذلك، انتقل الاهتمام بالصورة ووصف ليعكس انشغالات جديدة، مما يعكس حقيقة أن اتجاه إدارة الصور قد تحول من نخب السياسة إلى سوق أوسع وأوسع. ومن هنا لاحظ مارك ليونارد أن "الدبلوماسية العامة تقوم على فرضية أن صورة وسمعة بلد ما هي سلع عامة يمكن أن تخلق بيئة تمكينية أو معوقة بالنسبة للمعاملات الفردية". ويقال إن هذا قد حدث بسبب تغييرات جوهرية في طبيعة السياسة الدولية، حيث يتم إعادة تشكيل سياسات القوة في عصر العولمة. من ناحية، في حالة تكون فيها القوة الاقتصادية ذات أهمية متزايدة وتحل مفاهيم "الدولة التجارية" و "دولة المنافسة" محل تلك القائمة على أولوية الأمن العسكري، وتحدد الصورة القدرة على تعزيز الصادرات وجذب الأجانب الاستثمار والترويج لدولة كوجهة سياحية مرغوبة.

وبالنظر إلى طريقة أخرى، قد تفسر المخاوف بشأن صورة البلد على أنها رد فعل دفاعي للعولمة حيث تسعى الحكومات، التي تمارس ضغوطاً من قوى داخلية وخارجية، إلى إعادة تعريف هويتهم ودورهم في بيئة تتحدى كليهما. من حيث الأهداف، تهدف إدارة الصور إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، من مجرد جعل الجمهور المستهدف أكثر معرفة بدولة (ووصف الخاص الذي يتم الترويج له) للتأثير على تصرفات الآخرين من المستثمرين الأجانب المحتملين، على سبيل المثال. لكن على خلاف أحد مهام وصف الأصلي، وهو يعكس ضمان جودة المنتج، ووصف للبلد تعكس الاعتقاد بأن طوفان الاتصالات العالمية يجعل من الصعب على المجتمعات الوطنية الحفاظ على صوتها وهويتها وسط موجة من الرسائل المتنافسة.

إذا أخذنا هذه القطع معاً في الدبلوماسية العامة تنتج صورة أكثر تعقيداً مما كان جلياً للوهلة الأولى وبالتأكيد أكثر تعقيداً من الافتراضات التي يبدو أن جهود الدبلوماسية الرسمية لبعض الحكومات قد استقرت بها. تستند الأفكار التي تقوم عليها الآن التحليلات المعاصرة للدبلوماسية العامة إلى تصورات متباينة حول ما يشكل "الجمهور" وحيث تناسبه في الممارسة الدبلوماسية. لهذا، فإن أحد المقاربات يعرف الجمهور على أنه هدف للتأثير الذي يولد الضغوط على الحكومات الأجنبية من خلال دوائرها المحلية، أو حتى يعمل كأداة غير

مباشرة في التأثير على الرأي في الداخل. يصور متغير من هذا المنظور الجمهور كوسيلة للتأثير على صانعي السياسة الخارجية المتولدين عن تلاعب وسائل الإعلام بالرأي العام. في المقابل، يتم تعريف الدبلوماسية العامة بشكل متزايد على أنها دبلوماسية وليس عامة. هنا الأفراد والجماعات الذين تم تمكينهم من الموارد التي توفرها ثورة CIT - وخاصة الإنترنت - هم مشاركون مباشرون في تشكيل السياسة الدولية، ومن خلال مجتمع مدني عالمي ناشئ، قد يعمل من خلال الحكومات الوطنية أو بشكل مستقل عنها. أما البديل الآخر فيرى أن الجمهور ليس هدفاً أو مولداً للنشاط الدبلوماسي، وإنما مستهلك للدبلوماسية، وهو انعكاس للحراك العالمي والقوتين التوأم للسياحة والإرهاب. لقد زاد نمو السياحة الجماعية إلى حد كبير المدى والذي يواجهه الناس الآن وجهاً لوجه مع الدبلوماسيين وقد عزز أهمية الخدمات القنصلية التي طالما اعتبرت عناصر دنيا في مجموعة التمثيل الدبلوماسي. أصبحت كيفية تعامل الحكومات مع مواطنيها في الخارج قضية حساسة لا تنحصر على الصحافة الشعبية، ويشير تقرير حديث عن الخدمة الخارجية الفنلندية إلى أن النمو الهائل في السفر إلى الخارج يجعل العديد من العملاء المحتملين من الفنلنديين في خدمة وزارة الخارجية، وأن القضايا القنصلية التي تعاملت بها السفارة الفنلندية في لندن قد تضاعفت في السنوات الأخيرة.. إذا أخذنا هذه النقطة خارج نطاق الدبلوماسية من قبل الدول، يقترح بروتير أن مفاوضات مفوضية الاتحاد الأوروبي قد بدأت في إيجاد مكانة دبلوماسية لأنفسهم في وضع إستراتيجية دبلوماسية موجهة نحو المستهلك تتميز عن تلك الخاصة ببعثات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

وبشكل أكثر دراماتيكية، فإن الإرهاب قد اختبر هذه الصفات نفسها، في بعض الأحيان إلى نقطة الانهيار، وبينما يجد المواطنون أنفسهم محاصرين في أعمال عنف إرهابية أو يؤخذون رهينة في الترويج لبعض المقارنات السياسية، فإن المطالب التي يضعونها على الوزارات الأجنبية وشبكاتهم الدبلوماسية تنمو. إن رد فعل الخدمة الدبلوماسية في المملكة المتحدة على الانتقادات الموجهة إلى تعاملها مع الأحداث في أعقاب تفجيرات بالي في عام 2002 هو مثال على ذلك، حيث أزعج وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث إلى مراجعة رئيسية لقدرتها على الاستجابة لمطالب مثل هذه الحوادث. في ضوء هذه الجوانب المتميزة والمتشابكة في الدبلوماسية العامة، ليس من المستغرب أن نواجه تفسيرات متناقضة ظاهرة لأهميتها والتقنيات التي تعتبر مناسبة لتنفيذ استراتيجيات الدبلوماسية العامة، والتي تعكس جذرياً تعقيدات فن الحكم المعاصر ("الحرف الفاعل" هو مصطلح أكثر ملاءمة لوسط الفاعل المختلط) وطرائق القوة ذات الصلة لمتابعة أهداف السياسة. لقد بذل القليل من المحللين



18. المزيد من الجهد لإبعاد هذه التعقيدات - على الرغم من المنظور الأمريكي - عن ناي . فأصبح تناقضه بين فائدة القوة الصلبة والناعمة مبدأ رئيسياً في النقاش الحالي حول أهمية الدبلوماسية العامة . الحجج المتعلقة بالقيود المفروضة على القوة الصلبة أو العسكرية والمزايا التي يمكن أن تتراكم من استخدام القوة "الجذابة" المتأصلة في عوامل مثل الثقافة والمثل والقيم، والتي يقال إنها تشجع الآخرين على الرغبة في ما تريد، هي الافتراضات الأساسية بين دعاة تعزيز دور الدبلوماسية العامة، إضافة إلى ذلك يجادل ميد هو ما يصفه بالسلطة "اللزجة" أو قوة الجذب الاقتصادي، التي تشربها في السابق تصبح إدمانية ويصعب الهروب منها . وبمرور الزمن كل من بريطانيا والولايات المتحدة تمكنتا من نشر هذا البديل من اللعب بالطاقة. بعد عام 1945 ، بنت الولايات المتحدة قوتها اللزجة على ركائز التجارة الحرة ومؤسسات بريتون وودز، إلى جانب حقيقة أن الرفاه الاقتصادي لبلدان أخرى كان مرتبطاً بالولايات المتحدة .

تتدفق العديد من القضايا ذات الصلة من هذه الأبعاد للقوة التي تساعدنا على تقدير أفضل لبعض المشاكل التي تحيط بكل من مفهوم ونشر الدبلوماسية العامة، الأولى هي الربط بين الطرائق الثلاثة، وكما لوحظ خلال اجتماع المائدة المستديرة لمعهد أسبن، فإن "القوة الناعمة تدعم ممارسة القوة العسكرية والاقتصادية الصعبة، ويمكن أن يؤدي الاستخدام المتعجرف أو غير العادل للقوة الصلبة إلى تآكل القوة الناعمة". ، بالإضافة إلى ذلك يجب ألا يكون من المستغرب بالنسبة لصانعي السياسة أن التأكيد على أمن "الوطن" في الأجندة الأمنية لما بعد 11 سبتمبر يجب أن يؤدي إلى معارضة السياسات تماماً لإسقاط القوة الناعمة، وقد اكتشفت الولايات المتحدة ذلك، على سبيل المثال، في حالات الانخفاض الملحوظ والخطير في أعداد الطلاب الأجانب الملتحقين بجامعاتها في أعقاب سياسات التأشيرات المقيدة بشكل متزايد. العلاقة بين القوة الناعمة ومتغير ميد من القوة الناعمة مثبت بشكل واضح، وتشكل القوة الاقتصادية جزئياً من جاذبية المبادئ الاقتصادية وإمكانية تصديرها، كما هو موضح في العقيدة المسماة "توافق آراء واشنطن" الذي تم تطويره في أوائل التسعينات كنموذج للدول النامية، لكن جاذبية هذا النموذج تواجه تحدياً آخر: "توافق بيجين" ، الذي يبدو أنه أكثر ملاءمة لاحتياجاتهم، "يجتذب أتباعهم بنفس السرعة تقريباً التي يجتأحها النموذج الأمريكي. يُقال إن تمكين الصين من أن تصبح أكثر نجاحاً في نشر القوة الناعمة من الولايات المتحدة، حيث تسعى دول أخرى إلى احتضانها كشريك سياسي.

ثانياً وعلى عكس الانطباع الذي أعطته بعض الكتابات الحديثة، لا تشكل الدبلوماسية العامة في حد ذاتها نموذجاً جديداً للسياسة الدولية، بمعنى أنها تحل محل الأنماط السابقة

والقديمة وبشكل أكثر تحديداً ، ليس الأمر هو أن الدبلوماسية العامة هي في حد ذاتها تعبير فريد عن القوة الناعمة. بدلاً من ذلك، هناك دبلوماسية عامة ذات قوة صلبة، لزجة، ولينة، وهذا يساعدنا على إدراك لماذا غالباً ما يكون تطبيق تقنيات الدبلوماسية العامة محبطاً. ليس على الأقل إنها تقطع شوطاً طويلاً نحو تفسير السبب في أن القوة الناعمة نفسها هي سبب سوء الفهم لكيفية عمل ديناميكيات السياسة العالمية. كما أشار نبال فيرغسون، فإن مشكلة واحدة مع القوة الناعمة هي أنها لينة! على الرغم من (أو ربما بسبب) نشاز الرسائل المحيطة بهم، فإن الناس قادرين من جهة على ربط تصرفات الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى بالرسائل التي تسعى استراتيجيات الدبلوماسية العامة إلى طرحها، بينما من ناحية أخرى تتأى هذه الرسائل عن أعمالهم الخاصة . وبالتالي قد يكونوا سعداء بحمل لافتات ستارباكس في يد واحدة وزجاجة كوكاكولا في جهة أخرى. ولكن من الأهمية بمكان بالنسبة إلى المسؤولين الأمريكيين في السياسة الخارجية، فقد يعتمدون جوانب من الثقافة الأمريكية بينما يقاومون السياسات العالمية المنبثقة عن واشنطن. هذه الظاهرة، تشير إلى فيرغسون، متجذرة في سابقة تاريخية : "... كان ذلك على وجه التحديد من الأجزاء الأكثر انغلاقاً في الإمبراطورية البريطانية التي تنبثق عنها الحركات القومية." 25 وبينما كان لا يزال يجادل بأهمية القوة الناعمة، فقد اعترف ناي في كتاباته الأخيرة على أنها مشكلة بالنسبة للولايات المتحدة، وهناك صلة بين النشر الناجح للسلطة القاسية أو القسرية والقوة الناعمة، وإذا كان الإدمان الأمريكي الحالي على الأحادية يتم اتباعه بطريقة متعجرفة وغير حساسة، فإن القوة الناعمة لن تكون ذات فائدة كبيرة له 26. حفز القلق بين قادة الأعمال الأمريكية أن المشاعر المعادية للولايات المتحدة في العراق تهدد مصالحهم، ومن هنا جاء إنشاء الحركة للعمل الدبلوماسي، وهي منظمة غير ربحية للقطاع الخاص تهدف إلى تعزيز الاعتراف بين قادة الأعمال بالمخاطر التي تمثلها معاداة الولايات المتحدة، ووضع استراتيجيات لمواجهةها.

كل هذا يساعد على إلقاء الضوء على واحدة من التناقضات المنطقية في الجدل حول القوة الناعمة/ الدبلوماسية العامة: تحديداً، لماذا يجب أن تكون الدبلوماسية العامة مثل هذا الشغل الشاغل إذا كان المنطق الأساسي لسياسة الجذب هو فعلاً إذا كان الناس يريدون أن يفعلوا ما تريد منهم أن يفعلوه من خلال التقارب الثقافي، فلماذا تنفق الكثير من الطاقة على الدبلوماسية العامة؟ الإجابة تكمن جزئياً، بالطبع، في حقيقة أن القليل من الممثلين يملكون القوة الناعمة في الشكل الذي قدمه ناي في السياق الأمريكي . وبالفعل ، فإن عدم وجود قوة ناعمة ذات أبعاد مهيمنة ينشط استراتيجيات الدبلوماسية العامة لكثير من الحكومات.

ولكن بالإضافة إلى ذلك، هناك مجموعة من الدبلوماسية العامة المتداولة، بعضها متمحورة حول الدولة وتعكس رغبة الحكومات في عرض و "بيع" سياساتها جنباً إلى جنب مع حقيقة أن الدول لم تعد طرفاً فاعلاً في هذا البعد من أنشطتها أكثر من غيرها. ومع ذلك فإن هناك تعدداً محتملاً للوسائل التي يتم إنشاؤها من قبل الحكومة ويتم تعزيزها من خلال أنشطة الجهات الفاعلة غير الحكومية، كما هو مقترح لاحقاً، فتعتبر استراتيجيات الدبلوماسية العامة أساسية بالنسبة لهوياتها ومكوناً رئيسياً من قدراتها كجهات فاعلة.

### الدبلوماسية العامة: التسلسل الهرمي والشبكات:

هذه النقطة الأخيرة تعزز إلى حد كبير العضلات التي تواجه صانعي السياسة الحكومية الذين يواجهون بشكل متزايد ممارسي الدبلوماسية العامة الماهرة خارج نطاق الدولة ووكالاتها . والحقيقة هي أن هناك "عالمين" من الدبلوماسية العامة التي تتداخل وتتداخل وتتصادم وتتعاون في مجموعة متنوعة من السياقات. من ناحية لدينا صورة تقليدية "تراتبية" للأنظمة الدبلوماسية، ومن ناحية أخرى، ما أصبح يطلق عليه "نموذج الشبكة" كما هو موضح أعلاه، يستريح كلاهما بدرجة كبيرة في الحجج المتعلقة بأهمية القوة الناعمة، لكن يبدو أن النموذجين يحملان معها آثاراً مختلفة للغاية لفهم القوة الناعمة وعلاقتها بالدبلوماسية العامة.

وبالنظر إلى النموذج الأول (التسلسل الهرمي)، نقدم لنا صورة للدبلوماسية التي تشدد على مركزية العلاقات الحكومية الدولية، حيث تقوم وزارة الخارجية والنظام الدبلوماسي الوطني الذي ترأست على أساسه دور الحراسة، بمراقبة التفاعلات المحلية والدولية والبيئات السياسية وجمع المعلومات بينهم، ومن المؤكد أن هذا النظام الدبلوماسي الوطني مطالب بالتأقلم مع الضغوط من داخل الدول والمجتمع - لذا ، على سبيل المثال ، ينتشر سلوك الدبلوماسية على نطاق أوسع عبر الأنظمة البيروقراطية - ومن بيئة خارجية سريعة التغيير. ولكن ينصب التركيز على العمليات من أعلى إلى أسفل، وينعكس ذلك في مقاربات الدبلوماسية العامة، لا سيما تلك التي تنعكس في كتابات ما بعد 11 سبتمبر 2001م، ولا سيما تلك الصادرة من الولايات المتحدة.

وإذ يشيد المدافعون عن الدبلوماسية العامة المعززة بالأهمية المتزايدة للقوة الناعمة، فإنهم ينظرون إليها من حيث تدفقات المعلومات من أعلى إلى أسفل. بعد اتهامها بتجاهل أهميتها من خلال عدة تقارير حول الدبلوماسية الأمريكية، مثل تلك التي أصدرها مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية (CSIS) في أواخر التسعينيات، وفرض هذا فجأة على مركز

الأجندة الدبلوماسية. ومع ذلك، فهي تحتضن نهجاً أكثر دقة، ينسجم بشكل وثيق مع ما وصفه مانهايم بأنه "دبلوماسية عامة استراتيجية" تقوم على نظريات التواصل السياسي الاستراتيجي. مدعياً بأنه "علم عابر للحدود للسلوك البشري"، وأكثر تعقيداً بكثير من الصور البسيطة للتأثير على مقترح الجماهير، سواء في الساحات المحلية أو الأجنبية. وفي نهاية المطاف، ينطوي ذلك على مستوى عالٍ من الوعي بالسمات المتفاوتة للسلوك البشري الذي تحدده الثقافة وأنماط استخدام وسائل الإعلام بالإضافة إلى المعرفة العميقة بالمنظمات الإخبارية والأنظمة السياسية عبر البحار. وبعبارة أخرى، فإنها تتطلب نوعاً من النهج الشامل لبناء "سلسلة دبلوماسية عامة" حددها ليونارد وألكويسون.

وكما هو ملاحظ مسبقاً، فإن هذا النهج يلون الكثير من انشغالات ما بعد 11 سبتمبر بالدبلوماسية العامة في السياق الأمريكي وفي أي مكان آخر، وينصب التركيز الأساسي الآن على تخصيص المزيد من الموارد للدبلوماسية العامة وتحسين التنسيق - كما تم تفحصه من خلال نقل جهود الدبلوماسية العامة الأمريكية لإعادة رسم الولايات المتحدة من وزارة الخارجية إلى البيت الأبيض. علاوة على ذلك، يتضمن جدول الأعمال برامج معززة للتبادل الأجنبي، وتحسين التعاون بين القطاعين العام والخاص، والقدرة على الاستجابة لحالات الأزمات بمرونة وسرعة - مفهوم "القدرة على زيادة القوات"، كونها القوة الناعمة التي تعادل "قوة الرد السريع" العسكرية - وبرامج نفوذ أكثر مرونة تتفاعل مع الجماهير الأجنبية، بدلاً من استهدافها. لكن على الرغم من تعقيداته وإيماءاته الواضحة في اتجاه تغيير الأنماط في السياسة العالمية، فإن كل هذا يعتمد على النماذج الواقعية الثابتة للدبلوماسية العامة كدعاية، وهي بالتحديد النقطة التي يتحدث عنها مانهايم حول الدبلوماسية العامة الاستراتيجية: "إنه، في حدود حدود المعرفة المتاحة، وهي ممارسة الدعاية للشعور الأول للمصطلح، ولكن استنارة من قبل نصف قرن من البحث التجريبي في التحفيز البشري والسلوك" 33. وهكذا تظل الدبلوماسية العامة تقنية لتحقيق أهداف السياسة؛ فهي ليست في حد ذاتها وصفاً لبيئة جديدة للسياسة العالمية. وكما أشار هيل، إن الأساس المنطقي لنموذج القوة الناعمة هو أن الناس هم أهداف للسياسة الخارجية.

في حين هدم نفي نموذج هذه التطورات في الاستراتيجيات الدبلوماسية الرسمية، فإن نموذج الشبكة يوفر صورة مختلفة بشكل أساسي عن كيفية عمل الدبلوماسية في القرن الواحد والعشرين، وبالتالي أهمية بعدها العام (وكذلك بعده الخاص). تقوم التعاريف المختلفة للشبكات على افتراض أنها لا غنى عنها الآن في إدارة بيئات السياسة المتزايدة التعقيد من

خلال تعزيز الاتصال والثقة، وبهذا المعنى يمكن تعريف شبكة السياسة بأنها "مجموعة من العلاقات المستقرة نسبياً والتي تتسم بطابع غير هرمي ومتشابك يربط مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، التي تتشارك في مصالح مشتركة فيما يتعلق بسياسة ومن يتبادلون الموارد لمتابعة هذه مصالح مشتركة تقرر بأن التعاون هو أفضل طريقة لتحقيق الأهداف المشتركة.

هذا هو المبدأ الأساسي الذي يركز عليه مفهوم رينكي حول شبكات السياسات العامة العالمية. انطلاقاً من الفرضية القائلة بأن العولمة قد سلطت الضوء على أوجه القصور في الحكومات، سواء أكانت تعمل بمفردها أو في تآلف، من حيث نطاق نشاطها، وسرعة الاستجابة للعالمية. القضايا ومجموعة من الاتصالات، وقال انه يحدد أهمية ظهور شبكات تضم كلا من القطاعين العام والخاص الجهات الفاعلة. فهو لا يقترح أن المؤسسات متعددة الجنسيات لا علاقة لها بالموضوع، لكن تنوع العضوية والصفات غير الهرمية في شبكات السياسة العامة تعزز التعاون والتعلم وتسريع اكتساب ومعالجة المعرفة. أشار التقرير إلى مناقشات سابقة، أن صانعي القرار المركزيين في وضع غير مؤات عندما تواجههم شبكات لامركزية، في حين أن الأخيرة تواجه حواجز أقل للمعاملات وتكون قادرة على توجيه المعلومات ذات الصلة بسرعة إلى حيث سيكون لها أكبر الأثر.

وقد تم وصف ذلك في موضع آخر على أنه دبلوماسية "محفزة"، وهو شكل من أشكال التواصل يقر بأن مجموعة من الجهات الفاعلة لديها القدرة على المساهمة في الموارد لإدارة المشاكل المعقدة، سواء أكانت هذه تتخذ شكل المعرفة والموارد المالية أو ، بشكل أقل ملموس ، منح شرعية للعمليات. هناك العديد من الأمثلة على عمليات الشبكة هذه في مجموعة متنوعة من المجالات. ومثال عملية أوتواو المتعلقة بالألغام الأرضية هو أحد الأمثلة الأكثر استشهاده. وفي الأونة الأخيرة ، كان إنشاء عملية كيمبرلي التي تعالج مشكلة بيع "الصراع" غير المشروع أو 'الماس' الدموي مثلاً جيداً حيث عملت منظمة غير حكومية - الشاهد العالمي - كمحفز لعملية يقوم بها الدبلوماسيون الوطنيون، لا سيما ساهمت كل من بريطانيا وأميركا ومفوضية الاتحاد الأوروبي مع الصحفيين وشركة دي بيرز، شركة الماس العالمية في تأسيس نظام الماس.

في مثل هذه الحالات، يتم استبدال التدفقات الهرمية للمعلومات بتدفقات انشطارية متعددة الاتجاهات بدرجة عالية. بالطبع ، لا تزال الدبلوماسية "السرية" في الإطار ، لكن النقطة هي أنه من الأصعب الحفاظ على السرية وأقل ملاءمة لإدارة العديد من القضايا الملحة. في كثير من الأحيان ، يتمثل التحدي الحقيقي في إدارة "الانفتاح" بشكل بناء. ومع ذلك

، هناك توتر واضح بين مفهوم الدبلوماسية العامة الاستراتيجية كما هو مذكور أعلاه والحقائق المضمنة في صورة الشبكة حيث يتحول الأسلوب المناسب للدبلوماسية العامة إلى أبعد من الوصفات التقليدية ، مهما كان الكثير منها يتم تعديله ليتناسب مع احتياجات الأمن في عصر محدد بشكل متزايد من حيث الإرهاب العالمي. ليس من غير المهم أن يقف صانعو السياسة والدبلوماسيون في خطر متزايد من خلط رسائلهم. إن الأمر لا يتعلق فقط بمشكلة تنسيق جهود الدبلوماسية العامة كما تستحضرها الكتيبات، بل هو إدراك أنه من الصعب بشكل متزايد تقسيم الجمهور المستهدف عند توصيل الرسالة. أحد الأمثلة المذكورة هو خطاب الرئيس بوش "محور الشر"، الذي تم تصميمه للاستهلاك المحلي لكنه استوعب من قبل النخبة والسياسة الخارجية. باختصار، قد تكون هناك حاجة إلى الدبلوماسية العامة بشكل متزايد، ولكن من الأصعب بكثير أن يتم تنفيذها بطريقة متماسكة وفعالة.

تعكس الطبيعة النزوية للدبلوماسية العامة في بيئة دبلوماسية متصلة بالشبكة حيث تحالفات عابرة للحدود بين الحكومات جنباً إلى جنب في البحث عن تأثير السياسة، وهذا المظهر الجوهري الواضح للقوة الناعمة هو في الواقع قوة صلبة - من الواضح أنه ليس بمعنى أن إنها قوة عسكرية ، ولكن لأنها غالباً ما تستخدم بشكل قسري في السعي لتحقيق أهداف السياسة. وعلاوة على ذلك، فإنه من الموارد التي أصبح المجتمع المدني فعالاً للغاية في نشرها - لأسباب ليس أقلها أنها واحدة من القلائل المتاحة. يشير ناي إلى هذا التطور باعتباره أحد التحديات العديدة التي تهدد بتقويض القوة الأمريكية. من جهة، تمتلك المنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى القدرة على لعب لعبة "القوة الجذابة" واستخدام النتائج لإجبار الحكومات. في الواقع، أصبحت المنظمات غير الحكومية لاعبين أساسيين في صورة المخاطر لأن "علامتها" الخاصة بها كقوة من أجل الخير ويبدو أنه لا يتقل عزيمته عن طريق زخارف السيادة وغير ملوث بالسياسة السياسية، يمنحها ميزة أخلاقية على الحكومات والشركات الكبرى. إن التلاعب في صور العناصر الفاعلة الأخرى، وخلق ما يمكن تسميته "التنافر الكلي"، استناداً إلى استغلال الاختلافات بين الصور التي تطرحها الدول بنفسها وتلك التي يمكن إقناع الجهات الفاعلة الأخرى أن تعتبرها أكثر دقة، قد أصبح بالفعل جديدًا " لعبة عظيمة". لا يكمن جوهر اللعبة في القوة ولكن في نقاط ضعف القوة الناعمة كما يتجلى في هشاشة الصورة ومساميتها. وبعبارة أخرى، هذه هي دبلوماسية الممثل الخالي من السيادة يوضح مثالان حديثان لهذه النقطة.

كانت الأولى هي الحملة المنظمة جيداً التي نظمتها المنظمات غير الحكومية البيئية وتوجيهها نحو شركات صناعة الغابات الكندية فيما يتعلق بممارسات إدارة الغابات. إن

التلاعب بسمعة كندا العزيزة كمواطن دولي جيد وإحلال شارة "البرازيل الشمالية" كان مؤثراً وفعالاً، والثانية هو الحملة التي شنتها مجموعة متنوعة من المجموعات ضد البنوك السويسرية بشأن تعاملها مع ألمانيا النازية قبل وبعد الحرب العالمية الثانية ومع معالجتها لاحقة لضحايا المحرقة وأحفادهم. ومرة أخرى، تحول جزء كبير من نجاح هذه الحملة إلى الاستراتيجية التي تم نشرها ببراعة في التشكيك في صورة النزاهة التي تتمتع بها البنوك وسمعة الحياد التي تشكل عنصراً أساسياً في الصورة الذاتية السويسرية .

ولكن كما أشار منتقدو صورة المجتمع المدني العالمي المستفيد، فإن الأهمية المركزية للدبلوماسية العامة في السياسة العالمية وأهمية إنشاء صوت في سوق الرسائل تشكل معضلات كثيرة للمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة غير الحكومية بفعل للدول. يشير أحد التحليلات الحديثة للنجاح النسبي لحركات الاحتجاج المحلية في العثور على صوت في هذا السوق إلى أهمية المنظمات غير الحكومية كحماة رئيسيين . فقط تلك الحركات القادرة على بيع قضيتها إلى المنظمات غير الحكومية المؤثرة لديها فرصة للتغلغل في تدفق المعلومات العالمية. 41 وبالنسبة للمنظمات غير الحكومية ، فإن مركزية الصورة لبقائها كمؤسسات هي عامل في تحديد من يختارون دعمه.

### الدبلوماسية العامة والدبلوماسيين:

إن أحد الجوانب المركزية في مناقشة الدبلوماسية العامة يتحول إلى التأثير الذي تحدثه على الأنظمة الدبلوماسية الوطنية، هذا بالطبع يُدرج ضمن النقاش الأوسع حول الوضع الحالي والدور المستقبلي للدبلوماسيين المحترفين والبيئات التي يعملون فيها . ومع ذلك ، فإن صور الدبلوماسية العامة المذكورة أعلاه تشير إلى صور مختلفة إلى حد ما عن آثارها على الدبلوماسي، وكما رأينا، فإن الصورة الهرمية للدبلوماسية العامة تخلق مهام جديدة، فالتقارير الحالية وورقات عمل وزارة الخارجية مليئة بالاعتراف بالحاجة إلى توسيع وصقل وتنسيق جهود الدبلوماسية العامة . لكن الكثير من هذا يعتمد على المطالب التي يضعها هذا على البنية التحتية الدبلوماسية وغالباً ما يستخدم كمبرر لتبرير الدور المركزي لوزارة الخارجية، ويرتبط ذلك بالنقطة المعترف بها جيداً، والتي يفقر إليها الدبلوماسيون ، بسبب طبيعة عملهم، إلى الدوائر الانتخابية المحلية الفعالة، وقد يساعد تعزيز دور الدبلوماسية العامة في التخفيف من حدة هذه المشكلة، حيث أنها تشدد على الخدمات التي يمكن أن تقدمها الخدمات الدبلوماسية للناس الذين يختلفون عن النخب السياسية . وهكذا، يخلص تقرير باشكي عن التمثيل الثنائي لألمانيا داخل الاتحاد الأوروبي إلى أن الوظيفة الأكثر أهمية للدبلوماسي في هذا السياق هي

الدبلوماسية العامة. ويستخدم هذا كمبرر رئيسي للحفاظ على البعثات الثنائية في الاتحاد الأوروبي، في مواجهة الحجج التي يشكك في أهمية الثنائية في بيئة سياسة معقدة متعددة الطبقات.

أما الصورة الثانية - وهي صورة الدبلوماسية - فهي لا تنكر أهمية وظائف "التوعية" التي تعتبر الآن مركزية لأي واجبات دبلوماسية تحترم نفسها بنفسها ، ولكنها تأخذها إلى أبعد من ذلك بكثير وفي اتجاه يضع طلبات جديدة على الدبلوماسيين ولكن تؤكد أهميتها في عالم إدارة الصور 43 في جزء من هذه النتائج من تكاثر تدفق المعلومات ، والذي أخذ معتني حجة تأثير CNN يشير إلى تناقص دور الدبلوماسية المهنية . غير أن ليفينجستون ، بحجة أن تأثير CNN مبالغ فيه ، يجادل بأن انتشار المعلومات العالمية يضع أهمية كبيرة على القدرة على فرز معلومات قيمة من "الضوضاء" . سمعة الصراحة غير الثابتة في وقت تغرق فيه الجماهير في كل مكان ببيانات غير مهضومة بشكل أكبر ، وسيعمل المجتمع الدبلوماسي على تحسين موقفه بالفعل ، ويحذر من مخاطر التورط في إجراء إدارة الصور ، وهو ما سيجعل الأجانب ببساطة ، هناك صوت آخر في الحياة البرية العالمية. باختصار ، هذا هو إعادة التأكيد على الوظيفة الكلاسيكية للدبلوماسية المعدلة لمطالب العولمة . لا يظهر كوهين نقطة مختلفة عندما يزعم أن للدبلوماسية دور "جديد قديماً" في البيئة العالمية المؤقتة ، أي "العمل على الحدود بين الثقافات كآلية تفسيرية وملتزمة" . ومع ذلك ، وبدلاً من العمل كبوابات ، مدعياً السيطرة على الروابط مع الدوائر العامة ، فإن ضرورات الدبلوماسية تُعرف بشكل متزايد بأنها القدرة على المساهمة في شبكات السياسة . وبالتالي ، فإن دور الدبلوماسي في هذا السياق يعاد تعريفه باعتباره دور الميسر في إنشاء وإدارة هذه الشبكات .



## المستخلص:

يظل الانشغال الحالي بالدبلوماسية العامة التي تحفزها البيئة الأمنية بعد 11 أيلول / سبتمبر خطر حقيقي يتمثل في إثارة مظاهرها المتنوعة إلى حد ما، ويعكس هذا الارتباك سوء فهم لماهية القوة الناعمة، وكيف ترتبط بأنماط أخرى من السلطة. إن الدبلوماسية العامة في مظهرها "الاستراتيجي" القائم على الدولة هي شكل أكثر تطوراً من فكرة راسخة - وهي مسألة تلك الحكومات إلى الحكومات كأدوات للسياسة الخارجية الوطنية. وبهذا المعنى، لا تعد الدبلوماسية العامة نموذجاً جديداً للسياسة الدولية، ولكنها استراتيجية موجودة ضمن صورة هرمية عن كيفية تكوين تلك السياسة وتدفقات المعلومات التي تدعمها. في الوقت نفسه، مع ذلك، تعيد الحكومات صياغة استراتيجياتها للدبلوماسية العامة في بيئة متغيرة من السياسات العالمية، حيث أصبح الوصول إلى وسائل التواصل مع الجمهور حول العالم ذو أهمية قصوى لجميع فئات الجهات الفاعلة الدولية. وهذا يعيد رسم البيئة التي تجري فيها الآن الكثير من الدبلوماسية المعاصرة، مما يجلب المهارات التقليدية للدبلوماسيين إلى إدارة شبكات السياسة المعقدة. باختصار، أصبحت الدبلوماسية العامة الآن جزءاً من نسيج السياسة العالمية حيث تسعى المنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى غير الحكومية إلى إبراز رسالتها في السعي لتحقيق أهداف السياسة، إن إنشاء وإدارة الصور هو مصدر رئيسي، حيث يمكن للجهات الفاعلة غير الحكومية أن تكون لها ميزة، مما يساعد على تفسير السبب وراء فشل المفهوم التقليدي للدبلوماسية العامة الاستراتيجية في تحقيق أهدافها.

## المراجع:

1. نيكولسون، تطور الأسلوب الدبلوماسي (لندن: ثورنتون بوتورث 1939، ص90)
2. ك. هاميلتون و ر. لانغورن، ممارسة الدبلوماسية: تطورها، نظرية (لندن: روتلج، 1995)، الصفحات 7-124.
3. د. كارلسون و د. كومستوك، المواطن سومتري: حفظ السلام عندما ماترس تو مور ليفت تو بوليتيشيانز (لوس أنجلس كاتارشر، 1986) ص13
4. إ. بوتر (محرر)، الدبلوماسية السيبرانية: إدارة السياسة الخارجية في القرن الحادي والعشرين (مونتريل أند كينغستون: مكجيل-كوين ونيفرزي تي بريس، 2002)
5. بوتر، الدبلوماسية السيبرانية، ص7.
6. انظر، على سبيل المثال، R.A O'Brien، M. غوتز، A. لشكولت أند M. ويليامز، التنافس على الحوكمة العالمية: المؤسسات الاقتصادية المتعددة الأطراف والعالمية سوسيال موفيمنتس (كامبريدج: كامبريدج ونيفرزي تي بريس، 2000)
7. جيلبوا، "الدبلوماسية في الوقت الحقيقي: الأسطورة والواقع"، في بوتر، الدبلوماسية السيبرانية، ص85.
8. س. ليفينغستون، "وسائل الإعلام الجديدة والشفافية: ما هي العواقب الدبلوماسية؟"، إن بوتر، الدبلوماسية السيبرانية، ص110-27.
9. ج. هيرتز، 'رياليسم رياليسم، ريفيسيتد، إنترناشونال ستوديز كوارتيرلي، ج 25، رقم (2)، يونيو 1981م، ص182-97.
10. م. ليونارد، الدبلوماسية العامة (لندن: فورين بوليسي سينتر، 2002)، ص9.
11. ب. فان هام، وصف الإقليمي: داخل العالمين رائعة من العلاقات العامة و إرثوري، ميلنيوم، فول31، نو2، 2002، pp.249-69.
12. ر. روزكرانس، صعود الدولة التجارية: التجارة والفتح في العالم الحديث (نيو يورك: باسيك بوكس، 1986)
13. ب. سيرني، "مفارات الدولة المنافسة: ديناميكيات السياسية العالمية، ربيع 1997، ص74-251.
14. أولينز، الهوية التجارية: لماذا البلدان والشركات تأخذ على كل أدوار أخرى (لندن: فورين بوليسي سينتر، 1999)، ص1-3.
15. س. هيل، 'مقدمة'، الصورة، الدولة والعلاقات الدولية، الاتحاد البرلماني الدولي، أوراق العمل، 2012/2، كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، ص9.
16. وزارة الشؤون الخارجية الفنلندية، والتحديات التي تواجهها وزارة الخارجية الفنلندية في القرن الحادي والعشرين (هلسنكي: وزارة الخارجية، 2001)، الصفحتان 6 و 21.
17. بروتر، "الدبلوماسية بدون دولة: الوفود الخارجية للمفوضية الأوروبية"، ج 6، رقم2، 1999، الصفحات 183-205.

18. انظر ج. نبي، بوند توليد: الطبيعة المتغيرة للقوة الأمريكية (نيو يورك: باسيك بوكس، 1990)؛ و ج. ناي، الطاقة الناعمة: وسائل النجاح في العالم السياسي (نيويورك: بيرسيوس، 2004)
19. و. ر. ميد، 'أميركا'sستيكي باور'، فورين بوليسي، مارش / أبريل 2004، ص 48.
20. تعليق أدلى به وارينغ بارتريدج، في د. بولير، صعود نيتبوليتيك: كيف أن الإنترنت هو تغيير السياسة الدولية والدبلوماسية، تقرير المؤتمر السنوي الحادي عشر لمعهد آسبن حول تكنولوجيا المعلومات (واشنطن دس: أسبن إنستيتيوت، 2003) ص 17.
21. غريمس، 'أوس ونيفرزيتيز فليد بي فيسا بروسيس'، فينانسيال تيمس، 12 ماي 2004.
22. ج. كوبر، "لقد اكتشفت الصين توافقها الاقتصادي الخاص"، المالية تايمز، 8 / 5 / 2004.
23. ر. ماكجريجور، "نجاح الصين يلهم الحسد والرعب"، فايننشال تايمز، 28 أيار / مايو 2004.
24. ن. فيرغسون، 'باور'، فورين بوليسي، جانوري / فيبرواري، 2003، ص 21.
25. فيرغسون، 'السلطة'.
26. ناي، 'قوة أمريكا: روما الجديدة يلتقي البرابرة الجديدة'، و إكونوميست، 23 مارس 2002، ص 24. ج. ناي، مفارقة السلطة الأمريكية: لماذا القوة العظمى الوحيدة في العالم لا يمكن أن تذهب وحدها (أكسفورد: جامعة أكسفورد الصحافة، 2002).
27. ك. راينهارد و ت. ميلر، 'A' بوسينيس بروبلم'، إنترناشونال هيرالد تريبون، 27 أيار / مايو 2004.
28. مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، إعادة اختراع الدبلوماسية في إنفورماتيون إيدج (واشنطن، دس: كسيس، 1998)
29. مانهايم، الدبلوماسية العامة الاستراتيجية والسياسة الخارجية الأمريكية: التطور أوف إنفلوانس (نيو يورك أند أوكسفورد: أوكسفورد ونيفرزيتي بريس، 1994)
30. ليونارد و ف. ألاكسون، الجمهور: مجتمع دبلوماسية المعلومات (لندن: فورين بوليسي سينتر، 2000) ص 88-98.
31. م. وولاكوت، " القوة الناعمة " يمكن أن يفوز في المعركة من أجل القلوب والعقول '، و غوارديان، 2 آب / أغسطس 2002.
32. انظر س. روس، 'بوبليك ديبلوماسي كوميس أوف إيدج'، واشنطن كوارتيرلي، ج 5، ربيع 2002؛ د. هوفمان، "ما وراء الدبلوماسية العامة"، الشؤون الخارجية، المجلد 81، رقم 2، آذار / مارس - نيسان / أبريل 2002؛ مجلس العلاقات الخارجية "صوت أميركا: استراتيجية لإعادة تنشيط الدبلوماسية الأمريكية العامة، تقرير فرقة العمل المستقلة (نيويورك: مجلس العلاقات الخارجية، 2003)
33. مانهيم، الدبلوماسية العامة الاستراتيجية والسياسة الخارجية الأمريكية، ص 7.
34. س. هيل، السياسة المتغيرة للسياسة الخارجية (هوندميلز: بالغراف ماكميلان، 2003) ص 279.

35. دال - الحجر والشبكات والدبلوماسية الثانية والتعاون الإقليمي: دور فكر جنوب شرق آسيا، ورقة قدمت إلى 38 الدولية ستوديز كونفنتيون، تورونتو، مارش 1997.
36. و. رينيك، السياسة العامة العالمية: الحكم من دون حكومة؟ (واشنطن: بروكينغس، 1998)؛ W. راينيك، 'ذي وورد وايد ويب: سياسات السياسة العالمية العامة"، السياسة الأجنبية، ج 117، 2000، ص 44-57.
37. وفي كتاب صدر مؤخرا، تجادل أن ماري سلوتر القضية المتعلقة بنهج الشبكة والدبلوماسية، ولكنها تفعل ذلك في سياق الشبكات الحكومية الخالصة. انظر أ.م سلوتر، النظام العالمي الجديد (برينستون نج: جامعة برينستون بريس، 2004).
38. بولير، ذي ريس أوف نيتبوليتيك، ص 9.
39. ب. هوكينغ، "الدبلوماسية التحفيزية: ما بعد" نيونيس "و" ديكلين"، في ميليس (إد.)، إنوفاتيون إن ديبلوماتيك براكتيس (لندن: ماكميلان 1999)، ص 21-42.
40. ناي، "قوة أميركا".
41. س. بوب، 'ميرتشاننتس أوف موراليتي، فورين بوليسي، مارش / أبريل 2002، ص 36-45.
42. تقرير باشكي: تقرير عن التفتيش الخاص من 14 السفارات الألمانية في بلدان الاتحاد الأوروبي، برلين، وزارة الخارجية الألمانية الاتحادية، سبتمبر 2000.
43. وقد لاحظ العديد من الدبلوماسيين كيف أن وظيفة 'التوعية' قد حدثت بشكل كبير موسع. انظر، على سبيل المثال، K. رنا، إنزيد ديبلوماسي (نيودلهي: ماناس بوبليكاتيونس، 2000)
44. ليفينغستون، 'ذي نيو ميديا أند ترانزبارنسي'، ص 22.
45. ليفينغستون، "وسائل الإعلام الجديدة والشفافية".
46. ر. كوهين، الانعكاسات في الدبلوماسية العامة الجديدة، ج. ميليس الابتكارات في الممارسات الدبلوماسية (هوندميلز: ماميلان، 1999) ص 16.

## الجزء الثاني

### تحول وجهات النظر

السلطة، الدبلوماسية العامة، و باكس أمريكانا.

بيتر فان هام

الإمبراطورية، يمكن للمرء أن يقول، هي المحرك الذي يسحب المجتمعات المتوقفة في الماضي إلى معاصرة الوقت والتاريخ.

مقدمة: الإمبراطورية الأمريكية افتراضياً؟

فكرة تجوب العالم، فكرة الإمبراطورية الأمريكية، ومثل شبح ثورة ماركس، فإن إمكانات "باكس أمريكانا" هي إما موضع ترحيب، أو ينظر إليها بقلق كبير، دعم بعض الولايات الولايات المتحدة لأنها تعتبرها قوة ليبرالية حميدة بشكل خاص، وقيمها وسياساتها المشتركة. ويشعر آخرون بالاستياء من هيمنة الولايات المتحدة على السلطة، وغالباً ما تكون عنيفة. هذه الدول تتهم الولايات المتحدة بلعب دور "الشرطة الدولية"، وتشارك في لعبة خطيرة ومحفوفة بالمخاطر العالمية لهندسة اجتماعية. نادراً ما كان الجدل حول دور الولايات المتحدة في العالم أكثر إثارة للجدل مما هو عليه اليوم، سواء داخل أو خارج الولايات المتحدة. وبما أن الولايات المتحدة تتنافس في المجتمع الدولي، وتعتبر نفسها أكثر مساواة من غيرها، فإن فكرة "الإمبراطورية" برزت مرة أخرى كمجاز ونموذج. تحولت "الإمبراطورية" بسرعة إلى "كلمة إلكترونية" سيئة السمعة من السياسة الخارجية الأمريكية: مناظرة ساخنة، ولكن أيضاً في كثير من الأحيان تخطئ في قراءتها.

لقد عزز الغزو الأمريكي للعراق وإطاحة نظام صدام حسين في مارس 2003 صورة الأحادية الأمريكية من خلال السياسة الواقعية والقائمة على التفوق العسكري، ويبدو أن واشنطن تتبع قول ميكافيللي بأنه من الأفضل بكثير أن نخاف من أن نكون محبوبين، ومن الأفضل أن نجبر على القبول. ومع ذلك، وكما قد يشير التاريخ، لا تستند الإمبراطوريات فقط - أو ربما بشكل أساسي - على ممارسة القوة العسكرية. على العكس، اعتمدت الإمبراطوريات على مجموعة واسعة من الأدوات والحوافز والسياسات لتحقيق الهيمنة والحفاظ عليها، بدءاً من الإقناع السياسي والتأثير الثقافي، إلى الإكراه والقوة. 2. سعت معظم الإمبراطوريات إلى الهيمنة بدلاً من السيطرة المباشرة والكامل عليها. أراضيها وتبعياتها. وعلى الرغم من أن القوة العسكرية (القوية) كانت في كثير من الأحيان مفيدة في بناء

الإمبراطورية ، إلا أن القوة "الناعمة" للشرعية والمصادقية والتفوق الثقافي والهيمنة المعيارية ذات الصلة كانت ضرورية للحفاظ على هذه القاعدة. يمكن القول إن الإمبراطوريتين البريطانية والإمبراطورية السوفياتية قد تدهورت لأنهما فقدتا الشرعية بين شعوبهما. في داخل الإمبراطورية البريطانية ، لم تعد فكرة "التفوق الأبيض" موثوقة (كما برهن المهاتما غاندي) ، وأدى تآكل الأيديولوجية الشيوعية إلى تسييسها النهائي تحت حكم ميخائيل جورباتشوف، الذي أدرك أنه لا يوجد عدد من الدبابات يمكنها الحفاظ على سيطرة الاتحاد السوفيتي. على "الأقمار الصناعية" في وسط أوروبا.

لذلك تستند القوة الإمبراطورية إلى مزيج من الهيمنة العسكرية والشرعية التي توفرها الأيديولوجية أو الدين. "الإمبراطورية" الناشئة في الولايات المتحدة تتبع نمطاً مشابهاً. واليوم بشكل خاص ، يبيع صناع السياسة في واشنطن فكرة القيادة الأمريكية الهيمنة باعتبارها هبة من الله وضمانة للديمقراطية والحرية والازدهار ، ليس فقط بالنسبة للولايات المتحدة ولكن أيضاً للعالم ككل. جادل الرئيس الأمريكي جورج دبليو بوش في تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 بأن "اليوغوسلاف هو خطة السماء للبشرية ، وأفضل أمل للتقدم هنا على الأرض. . . إنه ليس من قبيل الصدفة أن صعود العديد من الديمقراطيات حدث في وقت كانت الدولة الأكثر نفوذاً في العالم هي نفسها ديموقراطية. [3] وهذا يعني أن "الإمبريالية الأمريكية" ليست فقط لاعتبار الإيثار، بل هي أمر لا مفر منه. إن "إمبراطورية" الولايات المتحدة ليست بحثاً عن النفط ، بل هي من أجل الحرية، وأولئك الذين يعارضون السياسة الخارجية الأمريكية إما "شريكين" أو مضللين، لأنهم يحاولون إيقاف السهم الحثيث للتقدم في الوقت.

يختبر هذا الفصل مسألتين. أولاً ، ما هي الافتراضات المعيارية التي يستند إليها الخطاب السائد لدى باكس أمريكانا الناشئة؟ ما الذي يشكل الأساس المعياري (أو الأيديولوجي) للتراث الإمبريالي الأمريكي؟ كما يسأل كيف تم استخدام القوة الناعمة للولايات المتحدة في قضية الإمبريالية الليبرالية منذ الثورة الاستراتيجية في 11 سبتمبر.

ثانياً ، يبحث هذا الفصل في دور الدبلوماسية العامة في الجدل حول الإمبراطورية الوليدة في الولايات المتحدة. يُنظر إلى الدبلوماسية العامة على نطاق واسع باعتبارها أداة أساسية لكسب قلوب وعقول الجماهير الأجنبية ، ولإقناعهم بأن قيمهم وأهدافهم وورغباتهم مشابهة لتلك التي لدى الولايات المتحدة. منذ الحادي عشر من سبتمبر ، بدأت إدارة بوش موجة من المبادرات لإعادة تسمية الولايات المتحدة من "النتمر العالمي" إلى "مهيمن رحمة".

في محاولة للمس المواطنين العاديين من البلدان الإسلامية (وخاصة ما يسمى "الشارع العربي") ،

تعتبر الدبلوماسية العامة أمراً حاسماً لممارسة أصول القوة الناعمة للولايات المتحدة. الحجة هي أن "الملايين من الناس العاديين. . . تشوهت إلى حد كبير ، ولكن الصور المزروعة بعناية من [الولايات المتحدة] - صور سلبية للغاية ، غريبة جدا ، معادية للغاية بحيث يتم خلق جيل الشباب من الإرهابيين . 4 تقوم سياسة الولايات المتحدة تجاه العالم الإسلامي على افتراض أن هذه الأفكار السلبية يجب أن يتم تحييدها ، وفي النهاية ، تغيرت ، من خلال الجهود المركزة للدبلوماسية العامة. سرعان ما تحول هذا النهج إلى عنصر مركزي في "الحرب على الإرهاب" التي شنتها الولايات المتحدة. تدرك واشنطن الآن أنه لا يمكنك قتل الأفكار بالقنابل ، مهما كانت التوجيهات الدقيقة لها.

لكن كيف يمكن ممارسة القوة الناعمة كدبلوماسية عامة؟ وما مدى أهمية قيام الدبلوماسية العامة بإنشاء ، أو الحفاظ على ، الإمبراطورية الليبرالية ، المعروفة أيضاً باسم أمريكانا باكس؟.

### القوة الناعمة، والقوة الصلبة، و "الأمة التي لا غنى عنها":

الإمبراطورية من الواضح أنها ظاهرة معقدة مستوحاة من السلطة والمصالح الاقتصادية، وكذلك الأفكار الثقافية والدينية. وكانت حتمية "التقدم" قاسية بشكل خاص. قصيدة روديارد كيبلينج الشهيرة حول ما أسماه "عبء الرجل الأبيض"، توضح هذه المهمة المدنية. في قصيدته، أشار كيبلينج إلى مسؤوليات الإمبراطورية، وتوجيههم إلى قرار الولايات المتحدة بالذهاب إلى الحرب مع إسبانيا في عام 1898، على الرغم من أن الولايات المتحدة لعبت دوراً فعالاً في الحد من الأنظمة الإمبراطورية البريطانية والهولندية وغيرها من الأنظمة الإمبريالية إلى الحجم المتواضع اليوم، لطالما بررت واشنطن تدخلاتها الخارجية الخاصة بالطريقة الإمبراطورية الكلاسيكية، أي كقوة للخير. كما كتب ماكس بوت في حروب سافاج للسلام، شاركت الولايات المتحدة في الشؤون الداخلية للدول الأخرى منذ عام 1805 (قبل التحذير الشهير من كيبلينج). هذه التدخلات المتعددة في كثير من الأحيان - والتي بدأت مع حملة جيفرسون ضد قرصنة البربر، وتبعتها حروب إمبراطورية صغيرة من الفلبين إلى روسيا - لعبت دوراً أساسياً في تأسيس الولايات المتحدة كقوة عالمية 6.

من الناحية الأيديولوجية ، فإن هذه الحروب الكثيرة (بما في ذلك غيرها) قد تم تبريرها بما أطلق عليه "روزفلت" نتيجة لعقيدة مونرو في الولايات المتحدة ، والتي نصت على أن "المخالفات المزممة ، أو العجز الذي يؤدي إلى تخفيف الروابط العامة للمجتمع المتحضر ، قد يتطلب في نهاية المطاف تدخل من قبل بعض الأمة المتحضرة. 7 ، هذه هي الخلفية التاريخية لـ "عقيدة بوش" الخاصة بالعمل الوقائي (العسكري) والتي في استراتيجية الأمن القومي الأمريكية لعام 2002. يوضح أن الغزو الأمريكي للتحريض في العراق له تاريخ طويل.

اليوم، ومع ذلك، لا يوجد صانع للسياسة في الولايات المتحدة تسجل بحجة أن واشنطن لديها طموحات إمبريالية صريحة. في يناير 2004 ، ادعى نائب الرئيس ديك تشيني أن الولايات المتحدة ليست إمبراطورية ، لأن "نحن كنا إمبراطورية ، سنترأس حالياً قطعة أكبر بكثير من سطح الأرض مما نفعل. ليست هذه هي الطريقة التي نعمل بها" (8). لكن كما ذكرنا آنفاً ، من الواضح أن تاريخ الولايات المتحدة لديه إحياءات إمبريالية أكثر مما تقبله الصورة الذاتية للولايات المتحدة. كان دور الولايات المتحدة في أوروبا أثناء الحرب الباردة محل جدل شديد: ففي الثمانينيات وصف جير لوندستاد "الغرب" الذي تسيطر عليه الولايات المتحدة بأنه "إمبراطورية بدعوة"؛ 9 في حين رأى بول كنيدي أن الولايات المتحدة في تراجع بسبب "التوسع الإمبريالي". 10 لذلك يمكن للمرء أن يدعو الولايات المتحدة إلى "إمبراطورية في حالة إنكار"، أو (بسبب عدم وجود اسم أفضل) "إمبراطورية ليبرالية".

من الواضح أن عصر الإمبراطورية الرسمية قد مات. إن التحكم المادي المباشر في المناطق التي تقع خارج نطاق ملكيتها ، باستثناء وسيلة مؤقتة استجابة للأزمة (كما هو الحال في أفغانستان والعراق) ، هو في الغالب عبء ، وليس مجرد أصل. لذلك قد يكون من الممكن الاعتراف بالولايات المتحدة ونطاق نفوذها كإمبراطورية ، ولكن نفي أنها إمبريالية. ومع ذلك ، يجب الاعتراف بالحقائق المجردة: الولايات المتحدة هي الدولة الوحيدة التي تتحكم في العالم من خلال خمس قيادات عسكرية عالمية. تحتفظ بأكثر من مليون رجل وامرأة تحت السلاح في أربع قارات. ينشر مجموعات قتالية حاملة على مدار الساعة في كل محيط ؛ يضمن بقاء العديد من البلدان ، من إسرائيل إلى كوريا الجنوبية ؛ يقود عجلات التجارة العالمية والتجارة ؛ ويملاً قلوب وعقول كوكب بأسره بأحلامه ورغباته. علاوة على ذلك ، تضع واشنطن الأجندة الاقتصادية والسياسية والأمنية العالمية. إذا لم تكن إمبراطورية رسمية ، فإن هذا يشبه بالتأكيد أمريكانا باكس.



هذا يعني أن النظام الدولي المعاصر يتغير من الهيكل الفوضوي إلى الهيكل الهرمي، مع الولايات المتحدة المسؤولة بشدة. ولكن مثل القوى الاستعمارية في الماضي، فإن هذا التسلسل الهرمي الجديد الذي تقوده الولايات المتحدة لا يعتمد فقط على القوة العسكرية، ولكن أيضاً على أساس بنية سردية جديدة. السؤال الرئيسي إذن هو ما هي الافتراضات المعيارية على أساس خطاب "باكس أمريكانا" الناشئة؟ تتبع الولايات المتحدة سياسة المسار المزدوج، باستخدام كل من الوسائل الأدائية والخطابية. الجانب الأدائي يتعلق بسلوك الولايات المتحدة، وعلى الأخص التقليد الطويل للتدخل الذي يعطيه سمعة وهالة الرجولة القائمة على عقلية "يمكن فعلها". من خلال تحمل المسؤولية كشرطي عالمي، تؤسس الولايات المتحدة نفسها على أنها "أكثر مساواة من الآخرين"، وكونها "الزعيم الفعلي" للعالم الحر. علاوة على ذلك، فإن التقليد الأمريكي للتدخل (العسكري) يميزها عن حلفائها الغربيين (مثل الاتحاد الأوروبي).

ولكن كما تشير "روزفلت كورولاري"، فإن القادة الأميركيين عموماً يعتبرون هذه التدخلات الأمريكية مبررة أخلاقياً، وبعيدة عن تافهة أو مهتمة بأنفسهم. يركز الخطاب المقبول للتدخل الأمريكي على شرعيتها، مستمداً من فهم ذلك التصرفات الأمريكية (العسكرية) ضمان النظام الدولي. تعتبر الولايات المتحدة نفسها "ملجأ الملاذ الأخير" للقانون والنظام في النظام الدولي، مما يوفر الصالح العام للأمن للجميع، حتى بالنسبة للركاب الحرين. لذلك، دعت وزيرة الخارجية الأمريكية السابقة مادلين أولبرايت الولايات المتحدة إلى "الأمّة التي لا غنى عنها"، وهي الدولة الوحيدة التي تملك القوة العسكرية والإرادة السياسية للعب دور المهيمن حميدة، وتوفير الاستقرار والقدرة على التنبؤ والشفافية. التدخلات العسكرية الأمريكية والحروب - يكون أنهم قد قاتلوا في كوريا في الخمسينيات، وفي فيتنام في السبعينات أو العراق في التسعينيات - غالباً ما يتم طرحها لتأكيد هذا الدور الحاسم.

إن "الحرب على الإرهاب" التي تشنها الولايات المتحدة في الوقت الحالي تقدم أقصى ما في واشنطن فسحة من أجل حملة نشطة من الإمبريالية الليبرالية. فالرئيس بوش قد أشار إلى أن الإرهابيين في كل مكان وفي أي مكان. ومن ثم، لن تنتهي "الحرب على الإرهاب" التي تنتهجها الولايات المتحدة حتى تنتهي كل جماعة إرهابية ذات امتداد عالمي تم العثور عليها، وتوقفت وهزمت... من هذا اليوم إلى الأمام، فإن أي دولة لا تزال تؤوي أو تدعم الإرهاب ستعتبرها الولايات المتحدة كأنها نظام معاد. 11 وكما تشير الحرب ضد

العراق، فإن هذا ليس مستقيماً فقط. عملية، ولكن أيضاً واحدة الأداء. من خلال الشروع في هذه "الحرب على الإرهاب"، استغلت الولايات المتحدة "11/9" لتوسيع نطاق انتشارها الهيمنة، باستخدام السبب المبرر في مكافحة الإرهاب الدولي لحشد الدعم والشرعية. إن استخدام الحرب لتقوية هوية الدولة أو حتى تغييرها ليس جديداً. كما يجادل إريك رينجر (أخذ تدخلات السويد خلال حرب الثلاثين سنة كدراسة حالة)، تستطيع الولايات محاربة الحروب بشكل أساسي للحصول على اعتراف بهوية مختلفة، يجب أن تؤخذ "بجدية" كقوة عظمى، بدلاً من أن تكون موضوعية وعقلانية، الأسباب الواقعية لمصالح قومية سابقة. الحرب التي تم ربحها أو خسارتها أو تحملها - غالباً ما تواجه الدول ذات الواقع السياسي الجديد، مما يجعل من تحويل هوية متناسب يبدو معقولاً، طبيعي تقريباً. الأمثلة الأوروبية هي التغيير في الهوية الوطنية الألمانية بعد الحرب العالمية الثانية، وهوية المملكة المتحدة بعد الاستعمار بعد تفكك إمبراطوريتها، وكذلك، في الآونة الأخيرة، تحول روسيا نحو هوية ما بعد الإمبراطورية بعد نهاية البرد. الحرب وزوال اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية. الحرب هي منعطف حاسم، مما يجعل من الضروري والأسهل للنخب الترويج لأفكار مختلفة حول النظام السياسي ودور دولتهم في كوكبة طاقة جديدة.

الرواية تؤكد حروب ما بعد "11/9" في أفغانستان والعراق دور الولايات المتحدة المهيمنة على العالم. تعمل سياسة الولايات المتحدة الخارجية على افتراض أن قوتها العسكرية وشجاعتها لاستخدامها الفعلي توفر لها المكانة والمصداقية اللذين يشكلان الأساس لقوة الولايات المتحدة الضخمة الناعمة. هذا الفهم هو أن التدخل الإمبريالي هو أساس ضروري بالنسبة إلى القوة الناعمة للولايات المتحدة، بدلاً من أن تقلل من جاذبيتها الثقافية والإيديولوجية، يمكن اعتبارها غير بديهية. يتغذى جزء كبير من العداء لأمريكا على صورة الولايات المتحدة كصليحة رأسمالية سريعة الزناد. وكثيراً ما يقال إن القوة الصلبة والناعمة متواكبة، كما لو أن القوة تقلل من الجاذبية. في الواقع، يمكن تعريف القوة الناعمة بأنها القدرة على تحقيق نتائج السياسة التي يريد المرء من خلال الجذب والإقناع، وليس بالقوة والإكراه.

ومع ذلك، في حالة "باكس أمريكانا"، يمكن القول إن قوة الولايات المتحدة الصعبة والناعمة مرتبطة ارتباطاً جديلاً: فالتدخل الأمريكي يتطلب عباءة شرعية (أخلاقياً أو بموجب القانون الدولي)، وبدون ذلك، فإن الإكراه سيثير الكثير من المقاومة. تكون مكلفة للغاية وغير قابلة للمساومة في النهاية. والعكس صحيح، تتطلب القوة الناعمة الموارد والالتزام اللازمين لوضع الكلمات في أفعال. بدون قوة قاسية، تتحول الجاذبية إلى ملاكمة ظلام، وفي أسوأ

الأحوال، الشجاعة السياسية. في عالم اليوم، لم تعد الشوائب السائبة تغرق السفن. بدلاً من ذلك، عندما نقرأ شفاه الرئيس بوش، ندرك تمامًا الآلة العسكرية الهائلة التي تدعم كلامه. يمكن القول إن الإمبريالية الليبرالية الأمريكية تتطلب قوة صلبة ولينة. لذلك فإن السياسة الخارجية الحالية للولايات المتحدة تستند إلى افتراض أنه بدون قوة الولايات المتحدة الصارمة ووضعها كـ "القوة العظمى الوحيدة المتبقية في العالم" ، فإن قوتها الناعمة ستتكشف على الفور.

في واشنطن اليوم ، لا يعتبر هذا مجرد إيديولوجية فرضية ، ولكن بدلاً من ذلك يتم تأطيرها في الغالب على أنها "درس تاريخي" للتجارب الأمريكية الأخيرة في السياسة العالمية. هناك مثالان بارزان. أولاً، ترتبط هيبة الولايات المتحدة في وسط أوروبا ارتباطاً وثيقاً بالإجماع العام على أن التفوق العسكري الأمريكي، والثبات، والوضوح الأخلاقي "قد فاز بالحرب الباردة". ويظهر هذا في تناقض مع سياسة أوستبوليتيك الأسطورية في أوروبا. تكرر ذلك مرة أخرى بتصوير رئيس الحرب الباردة الأمريكي رونالد ريجان في النعي بعد وفاته في يونيو عام 2004 "الرجل الذي تغلب على الشيوعية". هنا، مرة أخرى، يقال إن القوة الصعبة فقط هي القوة الناعمة. الثانية ، هو زعم أن الولايات المتحدة قد يكون مكروهاً في الشرق الأوسط، ولكن من المؤكد أنه محترم أيضاً. هذا، مرة أخرى ، في تناقض حاد مع النفوذ الهامشي لأوروبا (والاتحاد الأوروبي على وجه الخصوص) ، والذي لا يزال متردداً في جمع دير ويل زور ماشت، والذي يأتي بشكل طبيعي جداً إلى الولايات المتحدة. هذا لا يعني أن القوة الصلبة تكفي للوصول إلى نتائج السياسة، وبالتأكيد ليس في المدى الطويل. ولكن من المهم أن ندرك أن استخدام القسر والقوة، حتى من خلال التدخل العسكري، قد يؤتي ثماره في القوة الناعمة عن طريق زيادة مصداقية البلد وسمعته. إن التحدي الذي يواجه جميع القوى الإمبريالية هو تحويل القوة الصلبة إلى قوة ناعمة، لتحويل الخوف إلى احترام، وتحويل الإرهاب إلى شرعية.

من الواضح أن هذا التحدي صعب. يمكن تذكيرنا هنا بالحوار الشهير من حياة بريان من طاقم مونتي بايثون، 14 حيث يناقش عدد من "الثوريين" مزايا الإمبراطورية الرومانية:

**ريج:**

لقد زدونا بالأبيض ، الأوغاد. لقد أخذوا كل شيء كان لدينا ، وليس فقط منا ، من آبائنا ، ومن آباء آبائنا.

لوريتا:

ومن آباء آبائنا

ريج:

أجل.

لوريتا:

ومن آباء آباء آبائنا

ريج:

بلى. حسناً يا ستان. لا تعمل هذه النقطة. وما الذي قدموه لنا في المقابل؟

زر كسيس:

القناة؟

ريج:

ماذا؟

زر كسيس:

القناة.

ريج:

آه. نعم نعم. قدموا لنا ذلك. أه بلى هذا صحيح.

كوماندو # 3:

والصرف الصحي.

لوريتا:

أوه ، نعم ، الصرف الصحي ، ريج. تذكر كيف كانت تشبه المدينة؟

ريج:

بلى. حسناً. سأؤيدك في أن القناة والصرف الصحي هما أمران قام بهما الرومان.

ماثياس:

والطرق.

ريج:

حسنًا هذا صحيح. من الواضح أنني أعني الطرق ، الطرق تذهب بدون قول، أليس كذلك؟  
ولكن بغض النظر عن الصرف الصحي ، والقناة ، والطرق

**كوماندو # 1:**

الري.

زر كسيس:

دواء.

القوات الخاصة:

هاه؟ هيه؟ هاه. . .

**كوماندو # 2:**

التعليم.

القوات الخاصة:

ياه!

ريج:

نعم نعم حسنًا. عادل بما يكفي.

**كوماندو # 1:**

والنيذ.

القوات الخاصة:

نعم بالتأكيد. بلى. . .

فرانسيس:

بلى. نعم ، هذا شيء سنفتقده حقًا يا ريج ، إذا غادر الرومان.

**كوماندو # 1:**

حامات عامة.

لوريتا:

وانها آمنة للمشبي في الشوارع ليلا الآن، ريج.

فرانسييس:

نعم، أنهم يعرفون بالتأكيد كيفية الحفاظ على النظام، لنواجه الأمر، إنهم وحدهم القادرون في

مكان مثل هذا

القوات الخاصة:

هيه هيه. هيه هيه هيه هيه هيه هيه هيه.

ريج:

حسناً، ولكن بغض النظر عن الصرف الصحي، والطب، والتعليم، والنبذ، والنظام العام،

والري، والطرق، ونظام المياه العذبة، والصحة العامة، ما الذي فعله الرومان لنا؟

زر كسيس:

جلب السلام.

ريج:

أها. سلام؟ احرص!

إن علاقة الحب والكراهية هذه ترتبط ارتباطاً وثيقاً بما وصفه جوزيف جوف  
'همس' - و 'هارفارد وهوليوود وماكدونالدز و متلازمة مايكروسوفت. ' اليوم ، تقدم الولايات  
المتحدة كلا من "هارفارد" (التي تعني السلطة الفكرية) و "هوليوود" (التفوق في الثقافة الشعبية)  
، وكلاهما "ماكدونالدز" (هيمنة الولايات المتحدة في السلاسل الغذائية الشعبية) ، و  
"مايكروسوفت" (التفوق التكنولوجي). 15 كما يشير جوف ، هذا هو مزيج قوي جدا ومغري  
من أدوات السلطة. ومع ذلك ، يدعي ، "الإغراء أسوأ من فرضه. إنه يجعلك تشعر بالضعف  
، لذا أنت تكره الخدعة الناعمة المخفوقة بنفسك. 16 إن الحجة القائلة بأن العداء الأمريكي  
المعاصر متأصل في مشاعر العجز والقلق. 17

وتواجه الولايات المتحدة الآن تحدياً فريداً، من الصعب (الاقتصادي والجيش) قوة لا  
مثيل لها وقواعد قوتها الناعمة "إمبراطورية" التي لا تغيب عنها الشمس أبداً. ولكن على حد  
سواء كما يشير ان التاريخ وسياسة علم النفس، فإن هذا التفوق قد يولد قوة مضادة، مثل  
بوميرانغ التي قد تستغرق بعض الوقت لضرب الولايات المتحدة، ولكن ، كما يشير التاريخ  
وعلم النفس السياسي ، فإن هذه السيادة قد تفرز قوة مضادة ، مثل الانتعاش الذي قد يستغرق  
بعض الوقت لضرب الولايات المتحدة ، لكن وصوله يبدو حتمياً. قد يرى البعض أحداث  
"11/9" كإصدار فاسق من ذلك الرداء ، نشأ من الإحباط الإسلامي والغضب إزاء ثقافة  
الولايات المتحدة البخارية. في هذا السياق ، جادل إشعياء برلين ذات مرة بأنه "هدف الاحتقار

أو التسامح المتعالي. . . هي واحدة من أكثر التجارب المؤلمة التي يمكن أن يعاني منها الأفراد أو المجتمعات. سوف يستجيبون ، كما تقترح برلين ، "مثل غصن الشاعرة العريض من نظرية شيلر التي تكره وترفض قبول الدونية المزعومة".

إن اتجاه تصاعد العداء لأمريكا داخل أوروبا وآسيا وأجزاء أخرى من العالم هو عنصر في نفس العملية استطلاعات الرأي التي أجراها صندوق مارشال الألماني وبيو الخيرية تروستس تشير إلى أن صورة الولايات المتحدة قد انخفضت بشكل حاد في معظم الدول الأوروبية بسبب سلوك واشنطن في السياسة الخارجية منذ " 9/11". على سبيل المثال، أقل من نصف سكان ألمانيا (45%) وفرنسا (43%) وإسبانيا (38%) موالية تجاه الولايات المتحدة، وكما يشير تقرير بيو:

- التي كانت محصورة إلى حد كبير في الشرق الأوسط - تتردد الآن في أوساط السكان المسلمين في إندونيسيا ونيجيريا. . . وانخفضت درجات التأييد لصالح الولايات المتحدة من 61 في المائة إلى 15 في المائة في إندونيسيا ومن 71 في المائة إلى 38 في المائة بين المسلمين في نيجيريا.

تصنيفات أفورابل انخفضت الولايات المتحدة من 61 في المائة إلى 15 في المائة في إندونيسيا ومن 71 في المائة إلى 38 في المائة بين المسلمين في نيجيريا.

وعلاوة على ذلك، يشير تقرير نظام معلومات الأمن الغذائي الصادر في أيار / مايو 2003 إلى أن أمريكا اللاتينية وتتبع المواقف نمطا مماثلا من انعدام الثقة والنقد تجاه الولايات المتحدة وسياساتها الخارجية وأدت البحوث الإعلامية في التسعينات إلى زيادة الرأي العام ووسائل الإعلام وقدرتها على التأثير على القرارات الرئيسية العالمية سياسة. وتشهد على ذلك مصطلحات مثل "تأثير كين" و "ديمقراطية غالوب". "ولكن في التسلسل الهرمي الناشئ والنظام الدولي هو حتى أقل وضوحا من قبل ما تأثير خارجي قد يكون الضغط العام على السياسة الخارجية للولايات المتحدة . ولكن إذا كان من الصعب الولايات المتحدة وناعمة السلطة خلق الاستياء، وكيف يمكن للولايات المتحدة أن تكون ناجحة في أي وقت مضى في الفوز و "قلوب وعقول" خصومها ومنافسيها والحفاظ على الولاء حلفائها؟ هذا هو التحدي الخطير الذي تلعبه الدبلوماسية العامة الأمريكية تواجه اليوم.

الدبلوماسية العامة (الشعبية) الجديدة بين النظرية والتطبيق "الممارسة":

في هذا السياق، يمكن للمرء أن يجادل بأن الهجمات الإرهابية من '9/11' لها تحدى - حتى استفزاز - هوية الولايات المتحدة كقوة عظمى. كثير لقد أصيب الأمريكيون بالصدمة من مواجهة مثل هذه الكراهية العنيفة ضد بلادهم وكل ما تقف عليه سياساتها الخارجية وكذلك قيمها، يمكن أن يكره أي شخص الأرض التي تقدم جامعة هارفارد و هوليوود، ماكديونالدز ومايكروسوفت؟ "لماذا يكره الناس لنا ذلك الكثير؟" سرعان ما أصبح سؤالاً رئيسياً، ليس فقط بالنسبة للأميركيين العاديين، بل لصانعي السياسات في واشنطن أيضاً.

وقد حفزت عدة لجان استشارية وفرق عمل وجلسات استماع والنقاش حول

الدبلوماسية العامة واستخداماتها أبحاث الرأي "أظهرت وجود عالم عربي يخشى الولايات المتحدة كتهديد لطريقة حياتها، وهي أوروبا التي لا تثق إلى حد كبير الولايات المتحدة وتريد أن تسحب بعيداً، وتضاؤل الدعم للحرب التي تقودها الولايات المتحدة على الإرهاب" (24) شرعت في "حرب الأفكار"، "الحرب" التي تلعبها الدبلوماسية العامة دوراً محورياً. واعترف بأن معاداة الأميركية تهدد والأمن القومي الأمريكي، ويضر بفاعلية دبلوماسيتها.

وذهبت معظم التقارير إلى أن هذه المعادية للأميركية لا يمكن أن تدار " من خلال إصلاح سريع وسهل. وبدلاً من ذلك، يجب على واشنطن أن تأخذ وجهات النظر، والسياسة، والثقافية (وكذلك الدينية) معتقدات الآخرين مع صياغة سياساتها والتواصل معها من أجل جعل الإجراءات الأميركية مفهومة بشكل أفضل، مقبولة، وبالتالي أكثر فعالية.

إن الدبلوماسية العامة بحكم طبيعتها، متنازع عليها أساساً كمفهوم، وثمة توافق عام في الآراء يظهر أنه ينطوي على أنشطة ومجالات الإعلام والتعليم والثقافة التي تهدف إلى التأثير على من خلال التأثير على مواطنيها. كما يهدف إلى توضيح (في حالتنا: الولايات المتحدة) السياسات الخارجية من خلال شرح لماذا هم مفيدة للدول والشعوب الأخرى. الدبلوماسية العامة على نطاق واسع ويعتبر أداة أساسية ما بعد الحداثة من حرفة، الذي يولد وتسلم بأن

الدولة في عالمنا المعولم فقدت احتكارها لتجهيز ونشر المعلومات. هذا تدرك أن تكنولوجيات الاتصال الجديدة تقدم جديدة (ويمكن القول غير مسبوقه) للتفاعل مع جمهور أوسع من قبل واعتماد نهج الشبكة والاستفادة القصوى من على نحو متزايد متعدد النظم العالمية، نظام مترابطة.



منذ البداية، قالت إدارة بوش أن الاعتراف بأهمية الدبلوماسية العامة لكسب "الحرب على الإرهاب". "في القصير اعتبرت الدبلوماسية العامة أمراً ضرورياً (وطويل الأمد) أداة للتأثير على الآراء وتعبئة الجمهور الأجنبي في الدعم المباشر من المصالح والسياسات الأمريكية. في البداية، ركزت الدبلوماسية العامة على "بيع" الحرب ضد العراق، مدعياً أن هذه ليست مجرد حرب ولكن "الحرب العادلة" التي لا يمكن تجنبها. تقريبا حتماً، بعض من يمكن أيضاً وصف "بيع" الحرب القادمة ضد العراق بسهولة الدعاية، حرب المعلومات، وبالتأكيد التصور. وقد استخدم هذا الضغط للضغط على الحكومات الأجنبية تو خط الولايات المتحدة وقبول مفهومها للحرب الوقائية. وفي منتصف المدة، كان تركيز الدبلوماسية العامة أكثر بعيدة وأهمية، وهي بناء حوار مفتوح مع الجمهور الأجنبي الرئيسي، لفتح مجتمعات مغلقة في الفهم والتوقع بأن هذا سوف وتعزيز الدعم للأفكار والقيم المشتركة. مع الاستقرار والجهود المبذولة في العراق تواجه مشاكل خطيرة، تضع واشنطن الآن المزيد من المشاكل التركيز على فرص تجديد الديمقراطية وتكثيفها الحوار بين الولايات المتحدة والعالم الإسلامي. ومع ذلك، كما الوضع الحالي في العراق يشهد على جانبي الدبلوماسية العامة الأمريكية يبدو أنها تفشل بشكل كبير. إلى حد ما، هذه المعركة مثيرة للدهشة. يمكن لصانعي السياسات في الولايات المتحدة قد تعلمت من تجاربها في يوغوسلافيا وحروب الخليج في التسعينات أن ولاية سياسية من "المجتمع الدولي" (ويفضل أن يكون مجلس الأمن الدولي) يأتي بإذن مفيد واستخدام القواعد الأجنبية، والقوات المتحالفة، والوسائل المالية لتمويل العملية، و - الأهم من ذلك - مصداقية وحالة الشرعية. إذا أي شيء، "العراق" يشير إلى حدود القوة الصلبة وقيمة لينة قوة. وهي تعترف بأن العبارة الثيسبية القديمة التي تقول "الكوميديا من الصعب" ينطبق أيضاً هنا: الغزو العسكري بسيط، ولكن تغيير "القلوب والعقول" هو أكثر صعوبة. وقد عمل صناع السياسة الخارجية الأمريكية على الافتراض الخاطئ أن نظام صدام حسين يتغير وإضفاء الطابع الديمقراطي على العراق (وبقية دول الشرق الأوسط) سيؤثر على المشككين ويسكتون النقاد. تحت وصف متفائل أن "لا شيء ينجح مثل النجاح"، لينة تم تجاهل عامل القوة من الشرعية، ونتوقع أن "التدخين بنديقية" من قدرات ومرافق أسلحة الدمار الشامل العراقية تعوض عن ذلك بعد ذلك. وعلاوة على ذلك، (ثم) المزاج المحافظ الجديد المهيمنة في وقد تجاهلت واشنطن

بكل سرور كلمات المشورة والحذر . ماذا لديك أيضا، يبدو أن المحافظين الجدد يشيرون إلى عدم وجود تفويض من الأمم المتحدة فجر عهد جديد من التفوق الأمريكي، وتشكيل رسمياً باكس أمريكانا التي كانوا يتوقون إليها . هذا النهج يفترض أن الولايات المتحدة "قوية بما فيه الكفاية للقيام كما ترغب مع أو بدون وموافقة العالم، وينبغي أن تقبل ببساطة أن الآخرين سوف الحسد والاستياء منه" ومع ذلك، تحول انعدام الشرعية إلى واحدة من أهم العقبات أمام الولايات المتحدة (وشركاء التحالف) لتحقيق الاستقرار في العراق . الشاسعة فإن غالبية الرأي العام الأوروبي والعرب قد شككت بالفعل بشكل جدي الأساس المنطقي "للحرب الوقائية" على العراق في المقام الأول . لكن بعد أن لم يتم العثور على أي برنامج للعراق من أسلحة الدمار الشامل أصبح التدخل أكثر واهية وغير مقنع . وبعد الانهيار السريع لنظام صدام حسين، والسعي بالتالي أصبح كسب الدعم الدولي والشرعية من خلال جعل العراق الديمقراطي عرضاً للإصلاح في الشرق الأوسط . الرئيس بوش أن "الحرية العراقية ستتجح، وأن النجاح سيبعث من الأخبار، من دمشق إلى طهران، أن الحرية يمكن أن تكون مستقبل كل أمة أمريكا وضعت سلطتها في خدمة المبدأ ونحن نعتقد أن الحرية هي تصميم الطبيعة . نحن نصدق ذلك الحرية هي اتجاه التاريخ" . أو كوزير الخارجية الأمريكي كولن وحدد باول مهمة الولايات المتحدة في الشرق الأوسط:

"نحن نبيع منتج، هذا المنتج الذي نبيعه هو الديمقراطية" 28 لقد تم الآن وصف هذه السياسة بأنها "إستراتيجية متقدمة للحرية في الشرق الأوسط". إنه جزء من إستراتيجية أمريكية لبناء "إمبراطورية بدعوة"، حيث تعترم واشنطن تقديم عروض لا تستطيع الدول الأخرى رفضها.

# The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice

Jan Melissen

## Introduction

It is tempting to see public diplomacy as old wine in new bottles. Official communication aimed at foreign publics is after all no new phenomenon in international relations. Image cultivation, propaganda and activities that we would now label as public diplomacy are nearly as old as diplomacy itself. Even in ancient times, prestige-conscious princes and their representatives never completely ignored the potential and pitfalls of public opinion in foreign lands. References to the nation and its image go as far back as the Bible, and international relations in ancient Greece and Rome, Byzantium and the Italian Renaissance were familiar with diplomatic activity aimed at foreign publics.

It was not until the invention of the printing press in the fifteenth century that the scale of official communication with foreign publics potentially altered. Towards the end of the Middle Ages, the Venetians had already introduced the systematic dissemination of newsletters inside their own diplomatic service, but it was Gutenberg's invention that cleared the way for true pioneers in international public relations, such as Cardinal Richelieu in early seventeenth-century France. Under the *ancien régime*, the French went to much greater lengths in remoulding their country's image abroad than other European powers, and they put enormous effort into managing their country's reputation, seeing it as one of the principal sources of a nation's power.<sup>1</sup> Identity creation and image projection – nation-branding in today's parlance – reached a peak under Louis XIV.<sup>2</sup> Other countries followed suit, such as Turkey in the aftermath of the Ottoman Empire. Kemal Atatürk was in charge of nothing less than a complete makeover of the face of his country and its identity, without which Turkey's present prospects of integration into Europe would not have been on the EU's political agenda. Less benign twentieth-century versions of identity development and nation-building –

such as Fascism and Communism – directly challenged and gave an impetus towards communication with foreign publics by democratic powers. Political leaders' battles for overseas 'hearts and minds' are therefore anything but a recent invention.

The First World War saw the birth of professional image cultivation across national borders, and it was inevitable after the war that the emerging academic study of international politics would wake up to the importance of what is now commonly dubbed as 'soft power'.<sup>3</sup> In the era of growing inter-state conflict between the two world wars, E. H. Carr wrote that 'power over opinion' was 'not less essential for political purposes than military and economic power, and has always been closely associated with them'. In other words, to put it in the terminology recently introduced by Joseph S. Nye, 'hard power' and 'soft power' are inextricably linked.<sup>4</sup> It is now a cliché to state that soft

power – the postmodern variant of power over opinion – is increasingly important in the global information age, and that in an environment with multiple transnational linkages the loss of soft power can be costly for hard power. Many practical questions about the power of attraction in international affairs are, however, still unanswered. Political commentators in many countries have become gripped by the notion of soft power and ministries of foreign affairs wonder how to wield it most effectively. As Nye argued, countries that are likely to be more attractive in postmodern inter-national relations are those that help to frame issues, whose culture and ideas are closer to prevailing international norms, and whose credibility abroad is reinforced by their values and policies.<sup>5</sup>

Public diplomacy is one of soft power's key instruments, and this was recognized in diplomatic practice long before the contemporary debate on public diplomacy. The United States, the former Soviet Union and Europe's three major powers invested particularly heavily in their 'communications with the world' during the Cold War. Although conventional diplomatic activity and public diplomacy were mostly

pursued on parallel tracks, it became increasingly hard to see how the former could be effective without giving sufficient attention to the latter.<sup>6</sup> In fact, as early as 1917–18, Wilson and Lenin had already challenged one another at the soft power level, long before their countries turned into global superpowers and started colliding in the military and economic fields.<sup>7</sup> The battle of values and ideas that dominated international relations in the second half of the twentieth century evolved into competition in the sphere of hard power, and not vice versa. The world diplomatic community nevertheless woke up late to the fundamental challenges of communication with foreign publics rather than the habitual international dialogue with foreign officials. Diplomatic culture is after all fundamentally peer-orientated, and the dominant realist paradigm in diplomatic circles was a by-product of a long history of viewing international relations in terms of economic and military power. The question today of how foreign ministries can instrumentalize soft power is testing their diplomats' flexibility to the full.

Against this backdrop it may not be surprising to see that most students of diplomacy have given little systematic attention to public diplomacy. The basic distinction between traditional diplomacy and public diplomacy is clear: the former is about relationships between the representatives of states, or other international actors; whereas the latter targets the general public in foreign societies and more specific non-official groups, organizations and individuals. Existing definitions of diplomacy have either stressed its main purpose ('the art of resolving international difficulties peacefully'), its principal agents ('the conduct of relations between sovereign states through the medium of accredited representatives') or its chief function ('the management of international relations by negotiation'). In a sense, such definitions do not take into account the transformation of the environment in which diplomacy is at work. Students of diplomacy saw diplomatic communication in principle as an activity between symmetrical actors. A more inclusive view of diplomacy as 'the mechanism of representation,

communication and negotiation through which states and other international actors conduct their business' still suggests a neat international environment consisting of a range of clearly identifiable players.<sup>8</sup>

Diplomacy in a traditionalist view is depicted as a game where the roles and responsibilities of actors in international relations are clearly delineated. This picture no longer resembles the much more fuzzy world of postmodern transnational relations – a world, for that matter, in which most actors are not nearly as much in control as they would like to be. Moreover, the interlocutors of today's foreign service officers are not necessarily their counterparts, but a wide variety of people that are either involved in diplomatic activity or are at the receiving end of international politics. As a result, the requirements of diplomacy have been transformed. As Robert Cooper put it, success in diplomacy 'means openness and transnational cooperation'.<sup>9</sup> Such openness and multi-level cooperation call for the active pursuit of more collaborative diplomatic relations with various types of actors. Public diplomacy is an indispensable ingredient for such a collaborative model of diplomacy.<sup>10</sup>

First of all this chapter introduces and defines public diplomacy as a concept and it assesses current developments in this field. Second, it evaluates the importance of public diplomacy in the changing international environment, and it identifies characteristics of good practice. Third, this chapter distinguishes between on the one hand propaganda, nation-branding and cultural relations, and on the other hand public diplomacy. It concludes that public diplomacy is here to stay, but that its requirements sit rather uneasily with traditional diplomatic culture. Public diplomacy is a challenge for diplomatic services that should not be underestimated. Finally, this analysis indicates that public diplomacy is not a mere technique. It should be considered as part of the fabric of world politics and its rise suggests that the evolution of diplomatic representation has reached a new stage.

## **Beyond American public diplomacy?**

Is it possible to discuss public diplomacy without giving central importance to US public diplomacy and the debates on public diplomacy in the anglophone world? The origins of contemporary public diplomacy, and the current debate on the need for more public diplomacy, are dominated by the US experience. In the mid-1960s the term public diplomacy was allegedly coined by a former American diplomat and Dean of the Fletcher School of Law and Diplomacy, Edmund Gullion, and in the following decades its practice became most closely associated with the United States. Against the backdrop of the Cold War, public campaigns were above all about communicating the American way of life to foreign publics. As becomes clear in Cynthia Schneider's chapter in this book, public diplomacy and promotion of culture were in fact closely connected and served similar purposes. Criticism of public diplomacy as the soft side of foreign relations was silenced by the demands of the Cold War but gained strength after its demise. Budget cuts were one of the main driving forces behind the integration of the United States Information Agency (USIA) into the State Department in the mid-1990s, when the Cato Institute argued that 'public diplomacy is largely irrelevant to the kinds of challenges now facing the United States'.<sup>11</sup> The post-Cold War case against public diplomacy did in fact reinforce ever-present bureaucratic pressures: it has always been difficult to give public diplomacy priority on the State Department's agenda (and few flashy careers were therefore built on diplomatic jobs in the field of information and cultural work). As is well known, the tragedy of 11 September 2001 changed the fortunes of public diplomacy against the backdrop of a troubled relationship between the Islamic world and the West, as well as the 'war on terror' declared by the Bush presidency. Interestingly, when it comes to exercising soft power, the United States possesses unparalleled assets that are accompanied, as it has turned out, by an unrivalled capacity to make a free fall into the abyss of foreign perceptions.

Other countries can learn a great deal from the strengths and weaknesses of present US public diplomacy. This chapter will only point out a limited number of lessons from US public diplomacy, yet the clearest of all is that the aims of public diplomacy cannot be achieved if they are believed to be inconsistent with a country's foreign policy or military actions. US policies towards the Middle East or its military presence in Iraq, for instance, undermine the credibility of public diplomacy. The starting point of this variant of diplomacy is after all at the perceiving end, with the foreign consumers of diplomacy. This may be conventional wisdom among public diplomacy practitioners, but its salience can hardly be overestimated and the age of visual politics is adding a new dimension to this truism. Pictures speak louder than words, and they do so instantaneously and with lasting effect. There is, for instance, little doubt that press coverage of human rights' violations in the Abu Ghraib prison will damage perceptions of the US in the Islamic world for many years. Another lesson from the US experience is that sound policies may be of enormous support to public diplomacy, but that money and muscle are no guarantee for success. The availability of unparalleled financial and media resources does not prevent small non-state actors, even terrorists, from being more successful in their dealings with critical international audiences. To be sure, throwing money at self-advertising campaigns in countries with a sceptical public opinion is based on a gross under-estimation of assertive postmodern publics, as was demonstrated by ineffective US television commercials in Indonesia, showing the life of happy Muslims in the US. The rather simplistic practice of selling images and peddling messages to foreign audiences has little chance of paying off.

On the other hand, foreign nations can benefit enormously from the stimulating US debate on public diplomacy and the valuable and free advice produced by foreign policy think tanks and other bodies outside and inside government. There is considerable overlap between the reports and recommendations that were published after September 2001, and not all of the ideas are equally stimulating, but



no other country benefits to the same degree from good offices provided by the non-governmental sector.<sup>12</sup>

The US experience also shows the importance of developing a long-term public diplomacy strategy with central coordination of policies. There are evident problems in this area within the US executive branch of government, but it does not take much to see that many other countries have only begun to think about such issues. Coordination and control have always been easier in non-democratic regimes and they are not incompatible with traditional images of public diplomacy. As Ingrid d'Hooghe implies in her chapter, the People's Republic of China excels in central coordination of its public diplomacy activities and can therefore, in a sense, be seen as a leader in public diplomacy. Moreover, US experiences with public diplomacy demonstrate that skills and practices from the corporate sector, in particular from the disciplines of public relations and marketing, can be particularly useful in public diplomacy campaigns. Marketing-oriented thinking was anathema and even a vulgarization to traditional diplomacy, but is slowly but surely entering today's diplomatic services. Finally, US efforts aimed at links with domestic civil society organizations operating overseas and so-called 'citizen diplomacy' confirm the relevance of the hinterland. 'Domestic public diplomacy' can in a way be seen as the successor to public affairs during the Cold War, and its objectives go beyond traditional constituency-building.<sup>13</sup>

After 11 September 2001, which triggered a global debate on public diplomacy, 'PD' has become an issue in foreign ministries from all countries, ranging from Canada to New Zealand and from Argentina to Mongolia. Many ministries of foreign affairs now develop a public diplomacy policy of their own, and few would like to be caught out without at least paying lip-service to the latest fashion in the conduct of international relations. Their association with public diplomacy can be seen as a symptom of the rise of soft power in

international relations or, at another level, as the effect of broader processes of change in diplomatic practice, calling for transparency and transnational collaboration. The new public diplomacy is thus much more than a technical instrument of foreign policy. It has in fact become part of the changing fabric of international relations. Both small and large countries, ranging in size from the United States to Belgium or even Liechtenstein, and with either democratic or authoritarian regimes, such as China and Singapore, and including the most affluent, such as Norway, and those that can be counted among the world's poorest nations, for example Ethiopia, have in recent years displayed a great interest in public diplomacy.

It should, however, be stressed that it was not '9/11' that triggered most countries' interest in public diplomacy. Many foreign ministries' motives for prioritizing public diplomacy had relatively little to do with US policy preoccupations such as the 'war on terror' or the relationship with the Islamic world. What is true in a more general sense, however, is that – as in the case of the United States – the rising popularity of public diplomacy was most of the time a direct response to a downturn in foreign perceptions. Most successful public diplomacy initiatives were born out of necessity. They were reactive and not the product of forward-looking foreign services caring about relationships with foreign audiences as a new challenge in diplomatic practice. In Europe, the German variant of public diplomacy – *politische Öffentlichkeitsarbeit* – accompanied the foreign relations of the Federal Republic from the very beginning in 1949, and it was a critical instrument in raising acceptance and approval of Germany in other Western democracies. The external image of postwar France, deeply hurt by the country's humiliation in the Second World War, also relied heavily on its political influence and the cultivation of national grandeur. Smaller European countries have experiences of their own. Austria's public diplomacy wake-up call, for instance, was the Waldheim affair, discrediting the then UN Secretary-General because of his Nazi past. The Netherlands started seriously professionalizing its

publieksdiplomatie in the face of foreign opinion that was horrified by ethical issues such as euthanasia legislation and liberal policies on abortion and drugs, and the need for this defensive public diplomacy has by no means abated.

Outside Western Europe, public diplomacy can often be seen to support the most vital interests of nations. Some European countries that were in a sense already part of the West and that have gone through a period of transition, including aspirations of integration into larger multilateral structures, have embraced public diplomacy with particular enthusiasm. This perspective may help us to understand in part the recent success stories of European transition countries such as Spain in the post-Franco era, Finland after the Cold War, or Ireland in the aftermath of a long period of relative isolation from mainland Europe. More recently, Polish public diplomacy was successfully developed in the framework of Poland's strategy for NATO and EU membership (but now leaves that country with a post-accession challenge). Such sharply focused public diplomacy serving strategic foreign policy goals can nowadays be witnessed among EU candidate members such as Bulgaria, Romania, Croatia and Turkey – countries that have invested heavily in persuading supposedly sceptical audiences in Western Europe. These countries' motives in engaging in public diplomacy have everything to do with their desire to integrate into the European and transatlantic world, with all the expected benefits of social stability, security and economic prosperity.

More than nations in transition, Global South countries engaging in public diplomacy have strong economic motives. During the Cold War, public diplomacy was not a major concern in the poverty-stricken part of the world, but more interest could gradually be discerned in how public diplomacy or nation-branding can contribute to development.<sup>14</sup>

Apart from the slowly growing interest in the Global South, there are a number of exceptional cases where public diplomacy was triggered by specific events or came into the picture almost naturally. After the 2002 Bali bombing in Indonesia, for instance, public diplomacy was given top priority and received attention at cabinet level. Terrorism caused the Indonesian foreign ministry to prioritize public diplomacy, as it was thought to be instrumental in dealing with the crisis in the tourist sector.

Alternatively, countries that would have gone largely unnoticed outside their own region if geopolitics and security issues had not placed them in the spotlight of world attention have become sharply aware of the power of perceptions in international relations. Pakistan is a case in point. Few diplomats are probably more aware of the effects of foreign views on their country, which is loosely associated with military tensions and skirmishes along the border with India, nuclear proliferation, assistance to the Taliban regime in Afghanistan, and Islamic extremism. So-called 'rogue states' in the Global South, deprived as they are of regular diplomatic networks and structurally handicapped in their diplomatic relations with other states, also see communication with foreign publics as an essential instrument in their diplomatic toolbox. A country like North Korea does not have many alternatives to resorting to the public gallery. Rogue or pariah states, it could be argued, like other small actors in international relations, have even benefited to a disproportionate degree from the decentralization of information power.<sup>15</sup>

But these and other cases of public diplomacy bridging major divides in international relations, such as the well-known practice of communication with foreign publics by socialist powers, are in fact exceptional. As a structural development, public diplomacy above all thrives in highly interdependent regions and between countries that are linked by multiple transnational relationships and therefore a substantial degree of 'interconnectedness' between their civil societies. The emphasis in the present debate on public diplomacy is on the United

States and its relationship with the Islamic world, but public diplomacy is widely practised outside North America and much of it in fact antedates the current US preoccupation with ‘winning foreign hearts and minds’.

### **Defining the new public diplomacy**

The world in which public diplomacy was considered as one of the leftovers of diplomatic dialogue is rapidly disappearing. So is the world in which public diplomacy can easily be dismissed as an attempt at manipulation of foreign publics. In order to understand the new public diplomacy properly, it is neither helpful to hang on to past images of diplomacy (still prevailing in much diplomatic studies’ literature), nor is it advisable to make a forward projection of historical practices into the present international environment (in the case of equalling public diplomacy to traditional propaganda). The new public diplomacy will be an increasingly standard component of overall diplomatic practice and is more than a form of propaganda conducted by diplomats. True, many foreign ministries are still struggling to put the concept into practice in a multi-actor international environment, and some diplomatic services do in fact construct their public diplomacy on a formidable tradition of propaganda-making. But public diplomacy’s imperfections should not obscure the fact that it gradually becomes woven into the fabric of mainstream diplomatic activity. In a range of bilateral relationships it has already become the bread and butter of many diplomats’ work, as for instance in the US–Canadian relationship, in relations between West European countries, or between some South-East Asian neighbours. As a Canadian ambassador to Washington observed: ‘the new diplomacy, as I call it, is, to a large extent, public diplomacy and requires different skills, techniques, and attitudes than those found in traditional diplomacy’.<sup>16</sup> In Europe, public diplomacy has also become a staple commodity in international affairs. A much-quoted 2002 report by the German Auswärtiges Amt (foreign ministry) came to a

conclusion of historical proportions about the role of EU embassies in other member states: 'in Europe public diplomacy is viewed as the number one priority over the whole spectrum of issues'.<sup>17</sup> Both examples underline a broader point: in regions characterized by a great deal of economic and/or political interdependence as well as a high level of interconnection at the level of civil society, public diplomacy has become essential in diplomatic relations.

Perhaps the most succinct definition of public diplomacy is given by Paul Sharp in his chapter, where he describes it as 'the process by which direct relations with people in a country are pursued to advance the interests and extend the values of those being represented'. Writing 15 years earlier, Hans Tuch defined public diplomacy as 'a government's process of communicating with foreign publics in an attempt to bring about understanding for its nation's ideas and ideals, its institutions and culture, as well as its national goals and policies'.<sup>18</sup> Tuch claimed neither that public diplomacy was something like a new diplomatic paradigm, nor that it in any sense replaced the discreet and confidential relationships between state representatives, which of course it does not. It is indeed important to stress the limits of what is new and not to overstate the importance of public diplomacy.

Tuch's definition is persuasive, but where this analysis differs is first of all that it does not see public diplomacy, or indeed diplomacy in general, as a uniquely state activity, even though it stresses the practice of states. Large and small non-state actors, and supranational and subnational players develop public diplomacy policies of their own. Under media-minded Kofi Annan, the UN shows supranational public diplomacy in action, and Barroso's European Commission has given top priority to the EU's public communication strategy. Interestingly, however, as John Hemery relates in his chapter, neither of these two organizations is actually giving much attention to public diplomacy training of its internationally operating staff, which seems to be evidence that they are public diplomacy novices. Non-governmental organizations (NGOs) have also demonstrated that they are particularly adept at

influencing foreign publics. Definitely not all campaigns by globally operating NGOs such as Greenpeace or Amnesty International have turned out to be equally successful, but their effectiveness has generally drawn the admiration of foreign ministries that are trying to operate in increasingly fluid international networks. What is more, one can observe converging interests among states and NGOs – actors that previously looked at one another with suspicion and as competitors.

The 1997 Ottawa Convention (the treaty banning landmines) and establishment of the International Criminal Court are only two prominent examples of a number of global governance initiatives where states, NGOs and the UN have joined forces in mobilizing international public opinion. International companies operating in a global marketplace are now also facing up to their social and ethical responsibilities, and their public diplomacy policies are slowly but surely becoming more sophisticated.<sup>19</sup>

Some do better than others: many countries envy the professionalism and public diplomacy muscle of some major multinational corporations. In other words, diplomacy is operative in a network environment rather than the hierarchical state-centric model of international relations, as Brian Hocking argues in the following chapter. What is of interest here is that in the field of public diplomacy different types of actors can learn vital lessons from each other.

Second, public diplomacy is aimed at foreign publics, and strategies for dealing with such publics should be distinguished from the domestic socialization of diplomacy. Nevertheless, separating public affairs (aimed at domestic audiences) from public diplomacy (dealing with overseas target groups) is increasingly at odds with the ‘interconnected’ realities of global relationships. It is commonly known that information directed at a domestic audience often reaches foreign publics, or the other way round, but the relationship between public affairs and public diplomacy has become more intricate than

that. Engaging with one's own domestic constituency with a view to foreign policy development and external identity-building has become part of the public diplomacy strategy of countries as diverse as Canada, Chile and Indonesia.<sup>20</sup> In a domestic context the socialization of diplomacy is a familiar theme for foreign ministries, but it is one that deserves renewed attention as the domestic and foreign dimensions of engagement with 'the public' are more connected than ever before. This is, for instance, the case in the debate on the supposed intercultural divide between the West and the Islamic world, and is illustrated by the fact that the British Foreign Office now talks through Middle Eastern policy with moderate domestic Muslim organizations. Both public diplomacy and public affairs are directly affected by the forces of globalization and the recent revolution in communication technology. In an era in which it has become increasingly important to influence world opinion, domestic and international communication with the public has become an increasingly complex challenge for foreign ministries.

Third, public diplomacy is often portrayed as a one-way information flow, and at best one in two directions, but essentially aimed at relaying positive aspects of a country to foreign publics. In reality, and as is presently emerging in a number of countries, some of the more intelligent initiatives remind us less of the traditional activities of information departments. The main task of press and information departments was, and in many cases unfortunately still is, dissemination of information and coordination of relations with the press. The new public diplomacy moves away from – to put it crudely – peddling information to foreigners and keeping the foreign press at bay, towards engaging with foreign audiences. The innovative 'niche diplomacy' of Norway and Canada – two vanguard countries in the field of public diplomacy that are discussed in the chapter by Alan Henrikson – is a case in point. A learning process is therefore taking place, although not in as many places as one would hope, but it is quite clear that the new public diplomacy is here to stay. International actors accept more and more that



they have to engage in dialogue with foreign audiences as a condition of success in foreign policy. To be sure, public diplomacy is no altruistic affair and it is not a

‘soft’ instrument. It can pursue a wide variety of objectives, such as in the field of political dialogue, trade and foreign investment, the establishment of links with civil society groups beyond the opinion gatekeepers, but also has ‘hard power’ goals such as alliance management, conflict prevention or military intervention.

As a diplomatic method, public diplomacy is far from uniform and some public campaigns have little to do with international advocacy. As mentioned above, public diplomacy is increasingly prominent in bilateral relations but can also be actively pursued by international organizations.<sup>21</sup> Public diplomacy’s national variant is more competitive, whereas multilateral public diplomacy can be seen as a more cooperative form of engagement with foreign publics. Referring to the latter, Mark Leonard rightly suggests that there is little advantage in making, for instance, civil society-building or the promotion of good governance an activity explicitly coming from one single country.<sup>22</sup>

Yet there are other unconventional forms of public diplomacy. A political leader may even engage in public diplomacy in defense of a foreign counterpart’s international reputation. This was the case in 2004 when Tony Blair, Gerhard Schröder and other heads of government visited Libyan leader Qaddafi in an ostentatious show of support of this former rogue state leader, who was until recently branded as an international outlaw and exponent of state terrorism. It is not the purpose here to list unusual displays of public diplomacy, but an interesting one deserves mention: the intentional divulging of bad news, such as the deliberate spreading of news about one’s own country that is bound to be received abroad as an adverse development. A recent example of ‘negative branding’ was the Dutch Ministry of Justice’s communication in 2004 that 26,000 illegal asylum seekers would eventually be expelled from the Netherlands. This bombshell about the

‘expulsion’ or ‘potential mass deportation’ of foreigners by a country with a reputation for liberal immigration policies quickly spread via the worldwide web and did indeed have the intended effect of a subsequent decrease of refugee flows to the Netherlands. Such initiatives have a direct effect on foreign policy and bilateral relations with other countries, which leads our discussion to the more general point of the relationship between public diplomacy and foreign policy.

It is tempting to see public diplomacy as just another instrument of foreign policy, as was mentioned above in relation to the recent debate in the United States. One should caution for too close a nexus between foreign policy and public diplomacy, however, as this may damage a country’s credibility in its communications with foreign audiences. The view that public diplomacy activities are essentially aimed at creating a public opinion in a country ‘that will enable target-country political leaders to make decisions that are supportive of advocate-country’s foreign policy objectives’, is too mechanistic and ambitious.<sup>23</sup> What is problematic with the approach of public diplomacy as an immediate foreign policy tool is that it exposes public diplomacy to the contradictions, discontinuities, fads and fancies of foreign policy. If it is too closely tied to foreign policy objectives, it runs the risk of becoming counterproductive and indeed a failure when foreign policy itself is perceived to be a failure. In such circumstances, a foreign ministry’s public diplomacy becomes a liability and no longer serves as a diplomatic tool that has the special quality of being able to go where traditional diplomacy cannot. In any case, it should be borne in mind that the influence that government actions can bring about in other societies tends to be limited. US experiences after September 2001 are a case in point. In the first Bush administration’s conception of public diplomacy as an instrument in the service of short-term objectives, it appeared hard to steer policy in a direction that dissociated public diplomacy from the ‘war on terror’ and the ‘clash of civilizations’. In these circumstances, and against the background of US policy in the Middle East, target populations in the Islamic world and elsewhere

could not be blamed for seeing US public diplomacy under Bush as ‘a velvet fist in an iron glove’.<sup>24</sup>

Public diplomacy should of course not be developed regardless of a country’s foreign policy, and it should be in tune with medium-term objectives and long-term aims. Public diplomacy builds on trust and credibility, and it often works best with a long horizon. It is, however, realistic to aspire to influencing the milieu factors that constitute the psychological and political environment in which attitudes and policies towards other countries are debated. The milieu aims of public diplomacy should not, however, be confused with those of international lobbying. The latter aims at directly influencing specific policies, and the individuals targeted in lobbying are without exception those who are in the loop of the policy process. In contrast, there is only so much that public diplomacy can achieve, and the case for modest objectives is even stronger where public diplomacy aims at spanning bridges between different cultures. When bilateral relationships are complicated by a cultural divide between the civil societies involved, it will be harder for diplomats to find the right interlocutors and to strike the right tone. It is, for instance, one thing to confess to the necessity of speaking with the ‘Arab street’, but quite another to get through to youngsters in their formative years in the highly politicized societies of Middle Eastern countries. The next hurdle is to make sure that information is received in the way that it was intended, which is far from easy as people tend to be suspicious of foreign officials’ motives. In too many societies, members of the public are unfortunately justified in making fun of anyone who places trust in their own government’s representatives. When it comes to dealing with the public, diplomats therefore have to work harder to achieve the credibility that is essential to facilitate foreign relationships. This is true in countries where government is not trusted, but also in stable democracies diplomats know that they may not be the best messengers when it comes to communicating with the public. As Shaun Riordan suggests in his chapter, public diplomacy is made more effective with the help of non-governmental agents of the

sending country's own civil society and by employing local networks in target countries.

### **Public diplomacy and related concepts**

Three concepts that deserve brief attention in a discussion on public diplomacy are propaganda, nation-branding and foreign cultural relations. Similar to public diplomacy, propaganda and nation-branding are about the communication of information and ideas to foreign publics with a view to changing their attitudes towards the originating country or reinforcing existing beliefs. Propaganda and nation-branding, however, neither point to the concept of diplomacy, nor do they generally view communication with foreign publics in the context of changes in contemporary diplomacy. The practice of cultural relations has traditionally been close to diplomacy, although it is clearly distinct from it, but recent developments in both fields now reveal considerable overlap between the two concepts.

### **Separating the new public diplomacy from propaganda**

Propaganda has a much longer intellectual pedigree than public diplomacy and in the context of this introductory discussion it is impossible to do justice to the literature on propaganda. Students of propaganda see public diplomacy as an outgrowth of propaganda, a phenomenon with common historical roots and roughly similar characteristics, and there is therefore general agreement that it can be submerged into the pre-existing concept of propaganda. Such an approach is facilitated by a broad and inclusive definition of propaganda. According to Welch, for instance, propaganda is 'the deliberate attempt to influence the opinions of an audience through the transmission of ideas and values for the specific purpose, consciously designed to serve the interest of the propagandists and their political masters, either directly or indirectly'.<sup>25</sup> Definitions such as this are hard to distinguish from some of the definitions of public diplomacy that are given above and

are therefore virtually interchangeable. It is then easy to see how public diplomacy can be pictured as a subset of propaganda. In the best case, the former suggests a newly emerging form of interconnection between governments and foreign publics. Traditionalist students of diplomacy's interpretations of public diplomacy approximate this view, albeit from a completely different vantage point.<sup>26</sup> They see public diplomacy as a corrupted form of diplomatic communication that is occasionally useful and therefore not necessarily anti-diplomatic – a view that is shared by some practitioners. As Richard Holbrooke wrote: 'Call it public diplomacy, call it public affairs, psycho-logical warfare, if you really want to be blunt, propaganda'.<sup>27</sup>

Two key features of propaganda are its historical baggage and the popular understanding of it as manipulation and deceit of foreign publics. Propaganda is commonly understood to be a concept with highly negative connotations, reinforced by memories of Nazi and Communist propaganda, Cold War tactics and, more recently, so-called psychological operations in post-Cold War conflicts. But in contemporary diplomatic practice, there are also fundamentally different and less objectionable ways of dealing with foreign publics. Few, for example, would consider public campaigns by West European countries aimed at civil society building, rule of law and the improvement of democracy in Eastern Europe as propaganda. When unwinding the threads of propaganda and public diplomacy, it does not make things easier that in the public campaigns of some countries one can discern a mix of modern public diplomacy and old-style propaganda, although sold as public diplomacy. That should, however, not obscure the emergence of the new public diplomacy as a significant development in contemporary diplomatic practice. A category such as propaganda simply cannot capture the contemporary diversity in relations between diplomatic practitioners and increasingly assertive foreign publics. For instance, it seems hard to equal Dutch diplomats – discussing the Netherlands' integration policy in the context of Germany's debate on the risks of radicalization among Islamic minorities – to propagandists.

Neither is a Canadian diplomat discussing environmental issues with US civil society groups necessarily practicing propaganda.

For academics there seems to be an easier way out of this conundrum than for practitioners just doing their job. If propaganda is to be a useful concept, as Nick Cull argues, 'it first has to be divested of its pejorative connotations'. In this view, propaganda should be seen as a wide-ranging and ethically neutral political activity that is to be distinguished from categories such as information and education. What separates propaganda from education or information (assuming that these two are uncontroversial and straightforward!) is that it 'tries to tell people what to think. Information and education are concerned with broadening the audience's perspectives and opening their minds, but propaganda strives to narrow and preferably close them. The distinction lies in the purpose'.<sup>28</sup> With public diplomacy presented as a variety of propaganda, it would hence also be an activity that has as its conscious or unconscious purpose the narrowing or closing of the minds of targeted publics abroad. At first glance, the record may indeed seem to point in this direction. Governments have tried to fool foreign publics rather too often. Even many of today's official information campaigns aimed at other countries' societies are basically a form of one-way messaging, and a number of countries that pay lip-service to public diplomacy actually have a better track record in the field of manipulating public opinion. It is true that our collective memory of official communication with publics in other countries is contaminated by past examples – more than just occasionally confirmed by present practice – of states practicing propaganda in the sense of narrowing people's minds.

Some contemporary authors on public diplomacy hardly seem bothered by such questions and merely assert that today's public diplomacy is different.<sup>29</sup> An early definition of propaganda nevertheless points to a useful indirect differentiation between public diplomacy and propaganda, describing the latter as 'a process that deliberately attempts through persuasion techniques to secure from the

propaganda, before he can deliberate freely, the responses desired by the propagandist'.<sup>30</sup>The distinction between propaganda and public diplomacy lies in the pattern of communication. Modern public diplomacy is a 'two-way street', even though the diplomat practicing it will of course always have his own country's interests and foreign policy goals in mind (which most likely inspired his or her association with the public in the first place). It is persuasion by means of dialogue that is based on a liberal notion of communication with foreign publics. In other words, public diplomacy is similar to propaganda in that it tries to persuade people what to think, but it is fundamentally different from it in the sense that public diplomacy also listens to what people have to say. The new public diplomacy that is gradually developing – and if it is to have any future in modern diplomatic practice – is not one-way messaging. As one senior diplomat said at a British Council conference: 'The world is fed up with hearing us talk: what it actually wants is for us to shut up and listen'.<sup>31</sup> The crux becomes clear in Jay Black's description of propaganda: 'Whereas creative communication accepts pluralism and displays expectations that its receivers should conduct further investigations of its observations, allegations and conclusions, propaganda does not appear to do so'. Black is perfectly right that it is possible to conduct public relations and persuasion campaigns without being unduly propagandistic.<sup>32</sup> Meaningful communication between official agents and foreign publics may have been extremely difficult or even impossible in the past; but it is certainly not too far-fetched in the increasingly complex web of transnational relations that is presently in the making.

### **Public diplomacy and the challenge of nation-branding**

The second concept in relation to this discussion is nation-branding or nation re-branding – one of the last frontiers in the marketing discipline. The practice of branding a nation involves a much greater and coordinated effort than public diplomacy. For one, public diplomacy is

initiated by practitioners, whereas branding is about the mobilization of all of a nation's forces that can contribute to the promotion of its image abroad. Paradoxically, for the very same reason, nation-branding and public diplomacy are sisters under the skin, and this explains why foreign ministries in a great variety of countries have expressed an interest in branding. In light of the overlap between the two fields, it is in fact surprising that the debates on nation-branding and public diplomacy pass one another like ships in the night. This can partly be accounted for by the fact that students of branding stick to the field of international marketing and have little affinity with the field of diplomacy.<sup>33</sup> Simon Anholt put it perhaps most bluntly, writing that there is 'a lot of confusion about this term "public diplomacy" and what it really means. I myself do not use the term until I really have to'.<sup>34</sup> In this perspective, marketing is seen as the master of all disciplines, and communication with foreign publics is more than anything else a matter of applying its principles to international relations. The contrary view taken here is that it does not serve either nation-branding or public diplomacy if the two discourses are completely separated. They are distinct but not entirely dissimilar responses to the increased salience of countries' identities and also to globalization's effect of international homogenization (next to, of course, a trend towards cultural fragmentation). Modern nations look more and more like one another, and there are few things that officials detest more than their country being confused with others that are seen to be ranking further down the league table of nations. Well known is Slovenia's fear of being taken for Slovakia.

Two conceptual differences between nation-branding and public diplomacy immediately meet the eye. First, branding's level of ambition easily outflanks that of the limited aims and modesty of most public diplomacy campaigns. Put simply, for public diplomats the world is no market and practitioners are constantly reminded of the fact that diplomatic communication is only a flimsy part of the dense and multilayered transnational communication processes. In other words, the



strength of public diplomacy lies in the recognition and acceptance of its limitations. Many public diplomacy campaigns are based on the common-sense assumption that they are by no means the decisive factor in determining foreign perceptions. In contrast, the main feature of branding projects is their holistic approach. The language of nation-branders resembles the 'can-do' approach from the practice of marketing and the clarity of strategic vision from the corporate world. It is hard to deny that the idiom of branding is 'cool' and promising, and branding has particularly attracted countries with a weak international image or a reputation that leaves much to be desired. It is looked upon favorably in a number of transition countries and also among the very small and

'invisible' nations. It is perhaps no wonder that the likes of Liechtenstein and Estonia were attracted by the lure of branding, even though it is important to emphasize that to the present day no outside expert has succeeded in re-branding a single country. Experienced consultants know from first-hand experience the immense difficulties of influencing foreign perceptions, as also becomes clear from Wally Olins' chapter. As Anholt writes: 'Brand management is often, as we know, something quite humble: the cautious and slow-moving husbandry of existing perceptions. It is a process as unglamorous as it is un-scandalous and, not coincidentally, hard stuff to get journalists excited'.<sup>35</sup>

Second, nation-branding accentuates a country's identity and reflects its aspirations, but it cannot move much beyond existing social realities. The art of branding is often essentially about reshaping a country's self-image and moulding its identity in a way that makes the re-branded nation stand out from the pack. Crucially, it is about the articulation and projection of identity. The new public diplomacy does not at all contradict nation-branding, and there are various reasons to suggest that it prospers particularly well in a country that is also putting an effort into branding. Branding and public diplomacy are in fact largely complementary. Both are principally aimed at foreign publics but have a vitally important domestic dimension, and in contrast to much conventional diplomacy both have foreign rather than one's own

perceptions as their starting point. Branding and public diplomacy are also likely to be more successful if they are seen as long-term approaches rather than seen as being dominated by the issues of the day.<sup>36</sup> But instead of aiming at the projection of identity, public diplomacy is fundamentally different from branding in that it is first of all about promoting and maintaining smooth international relationships. In an international environment that is characterized by multiple links between civil societies and the growing influence of non-governmental actors, public diplomacy reinforces the overall diplomatic effort in the sense that it strengthens relationships with non-official target groups abroad.

Interestingly, the modus operandi of the new public diplomacy is not entirely different from the public relations approach. As Benno Signitzer and Timothy Coombs observe in a comparative study, the objectives of both reveal evident similarities: ‘Virtually any introductory public relations text will note public relations is used to achieve information exchange, the reduction of misconceptions, the creation of goodwill, and the construction of an image’.<sup>37</sup> To be sure, a lesson that public diplomacy can take on board from the sometimes misunderstood field of PR is that the strength of firm relationships largely determines the receipt and success of individual messages and overall attitudes. Laurie Wilson’s conclusion on the creation of strategic cooperative communities also applies to public diplomacy:

It is important for practitioners to devote some time to identifying and building relationships, or they will forever be caught in the reactive mode of addressing immediate problems with no long-term vision or coordination of strategic efforts. It is like being trapped in a leaky boat: If you spend all your time bailing and none of it rowing, you will never get to shore.<sup>38</sup>

### **The overlap of cultural relations with the new public diplomacy**

Cultural relations are in a way closer to recent trends in the new public diplomacy than propaganda and nation-branding. In cultural relations as much as in the new public diplomacy, the accent is increasingly on engaging with foreign audiences rather than selling messages, on mutuality and the establishment of stable relationships instead of mere policy-driven campaigns, on the 'long haul' rather than short-term needs, and on winning 'hearts and minds' and building trust. Where traditional cultural relations are often thought of as a pretty straightforward (and undervalued) adjunct to inter-state relations, they now also include entirely new areas and social responsibilities. To be sure, there are still plenty of reasons for traditional foreign cultural activities, but in the view of many practitioners cultural relations as a wider concept now also include new priorities, such as the promotion of human rights and the spread of democratic values, notions such as good governance, and the role of the media in civil society. As Mette Lending argues, the new emphasis on public diplomacy confirms the fact that the familiar divide between cultural and information activities is being eradicated:

cultural exchange is not only 'art' and 'culture' but also communicating a country's thinking, research, journalism and national debate. In this perspective, the traditional areas of cultural exchange become part of a new type of international communication and the growth of 'public diplomacy' becomes a reaction to the close connection between cultural, press and information activities, as a result of new social, economic and political realities.<sup>39</sup>

Modern cultural relations as a wider concept result in a measure of overlap with the work of diplomats, particularly those practising public diplomacy. This gradual convergence between public diplomacy and cultural relations blurs traditional distinctions and meets opposition. Cultural relations' enthusiasts may fear that the new public diplomacy is encroaching upon their field, whereas traditional public diplomacy practitioners may feel that the practice of influencing foreign

publics is being diluted by new practices. Both will have to come to terms with current transformations in diplomatic practice and transnational relations. The new public diplomacy is no longer confined to messaging, promotion campaigns, or even direct governmental contacts with foreign publics serving foreign policy purposes. It is also about building relationships with civil society actors in other countries and about facilitating networks between non-governmental parties at home and abroad. Tomorrow's diplomats will become increasingly familiar with this kind of work, and in order to do it much better they will increasingly have to piggyback on non-governmental initiatives, collaborate with non-official agents and benefit from local expertise inside and outside the embassy.

Cultural institutes prefer to keep the term 'cultural relations' for their own activities, serving the national interest indirectly by means of trust-building abroad. Cultural relations are in this view distinct from (public) diplomacy, in the sense that they represent the non-governmental voice in transnational relations. As Martin Rose and Nick Wadham-Smith write, diplomacy is 'not primarily about building trust, but about achieving specific, policy-driven transactional objectives. Trust is often a by-product of diplomacy, but tends to be in the shorter rather than the longer term. Nations don't have permanent friends, as Palmerston put it: they only have permanent interests'. Rose and Wadham-Smith's concern is that if their work becomes indistinguishable from public diplomacy, cultural relations' practitioners will not be trusted: 'they risk being seen as a "front" for political interests. This damages not only our ability to do cultural relations, but also our ability to do public diplomacy'.<sup>40</sup> Arguably, however, diplomacy takes place in an international environment that can no longer be described as exclusively state-centric, and diplomats have a stake in different forms of transnational relations. Tomorrow's public diplomacy practitioners will be operators in complex transnational networks, and trust-building and the facilitation of cross-border civil society links is therefore part of their core business. In his own day

Palmerston may have been right in saying that nations did not have permanent friends, but the art of diplomacy now also involves getting other people on one's side. In order to safeguard their interests in a globalized world, countries need 'permanent friends' in other nations. Foreign ministries are therefore unlikely to restrict their public diplomacy to traditional, policy-oriented and increasingly ineffective one-way communication with foreign publics. Whatever the consequences, the overlap between public diplomacy and postmodern cultural relations is bound to grow, unless cultural relations' practitioners return to a more limited conception of their work.

### **Conclusion: diplomacy and the ordinary individual**

Diplomacy is the management of change, and for many centuries the institution of diplomacy has indeed succeeded in adapting to multiple changes in an expanding international society. Diplomatic practice today not only deals with transformations in the relations between states, but progressively it also needs to take into account the changing fabric of transnational relations. For diplomats the host countries' civil society matters in a way that was inconceivable only a generation ago. The ordinary individual is increasingly visible in the practice of diplomacy, particularly in the areas of public diplomacy and consular relations. As to the latter, looking after one's own citizen-consumers abroad has become a major growth sector for foreign ministries, and there is probably no area of diplomatic work that has more potential to affect the foreign ministry's reputation at home. Public diplomacy is another such growth sector and anything but an ephemeral phenomenon. There are, of course, vast areas of diplomatic work and plenty of bilateral relationships where contacts with the public abroad have no priority, but the number of countries exploring public diplomacy's potential will continue to grow. It is probably no exaggeration to suggest that this development is an indication of the fact that the evolution of diplomacy has reached a new stage. Those who see public diplomacy as postmodern

propaganda or as lip-service to the latest fashion in the conduct of international relations therefore miss a fundamental point.

People have always mattered to diplomats, but this point has taken on a new meaning. The democratization of access to information has turned citizens into independent observers as well as assertive participants in international politics, and the new agenda of diplomacy has only added to the leverage of loosely organized groups of individuals. Issues at the grass roots of civil society have become the bread and butter of diplomacy at the highest levels. Foreign ministries increasingly take into account the concerns of ordinary people – and they have good reasons for doing so. The explosive growth of non-state actors in the past decade, the growing influence of transnational protest movements and the meteoric rise of the new media have restricted official diplomacy's freedom of manoeuvre. Non-official players have turned out to be extremely agile and capable of mobilizing support at a speed that is daunting for rather more unwieldy foreign policy bureaucracies. The wider public turns out to be an even harder target for diplomats. Foreign publics do not tend to follow agreed rules, nor do they usually have clearly articulated aims. Many diplomats are baffled by the elusiveness and apparent unpredictability of public groups in foreign civil societies, which makes the challenge of public diplomacy a real one.

Working with 'ordinary people' is a formidable challenge for diplomatic practitioners who feel more comfortable operating within their own professional circle. Traditional diplomatic culture is slowly eroding and sits rather uneasily with the demands of public diplomacy. Although there are many success stories that can be told, broadly speaking diplomatic attitudes and habits – steeped in many centuries of tradition – are still more peer-oriented than is desirable for foreign ministries with ambitions in the field of public diplomacy. The dominant perspective in diplomatic services is hardly capable of conceiving of the individual in any other than a passive role. For these and other reasons, the rise of soft power in international relations is testing diplomats'

flexibility to the full. Public diplomacy cannot be practised successfully without accepting that the game that nations play has fundamentally changed, and it implies a rather more important role for the twenty-first century ambassador than is sometimes suggested. In recent decades diplomatic services have gone through other difficult transitions, with states adapting to the growing complexity of multilateral decision-making and learning to live with the rise of multiple actors in international affairs, but dealing with foreign publics may prove a harder nut to crack. Engaging with foreign societies requires a totally different mindset. Among other things it supposes the taking of calculated risks, abandoning the illusion of near-complete control over one's own initiatives, and it is based on outreach techniques that were unknown to previous generations of practitioners. Newcomers to the world's diplomatic services therefore deserve good preparation for the changed realities of their profession and students of diplomacy would benefit from new thinking about the conduct of international relations.

## Notes

1. Michael Kunczik, 'Transnational Public Relations by Foreign Governments', Sriramesh, Krishnamurthy and DejanVercic (eds), *The Global Public Relations Handbook: Theory, Research and Practice* (Mahwah NJ and London: Lawrence Erlbaum Associates, 2003), pp. 399-405. On France and nation-branding, see the chapter in this book by Wally Olins.
2. On nation-branding, see Wally Olins' chapter in this book and Wally Olins *On Brand* (London: Thames & Hudson, 2003).
3. See, for instance, Joseph S. Nye, 'Soft Power', *Foreign Policy*, no. 80, autumn 1990; Joseph S. Nye and William A. Owens, 'America's Information Edge', *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 2,

- March/April 1996; and, for a recent elaboration of this concept, see Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).
4. E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations* (Basingstoke: Macmillan, 1983 (first edn 1939)), pp. 132 and 141.
  5. Nye, *Soft Power*, pp. 31 and 32.
  6. Hans N. Tuch, *Communicating With the World: US Public Diplomacy Overseas* (New York: St Martin's Press 1990); and Wilson P. Dizard, *Inventing Public Diplomacy: The Story of the US Information Agency* (Boulder CO and London: Lynne Rienner, 2004).
  7. Arno J. Mayer, *Political Origins of the New Diplomacy 1917–1918* (New York: Vintage Books, 1970).
  8. Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice* (Basingstoke: Macmillan, 1999), pp. xvi–xvii.
  9. Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century* (London: Atlantic Books, 2003), p. 76.
  10. Shaun Riordan, *The New Diplomacy* (London: Polity, 2003), especially ch. 9.
  11. *The Cato Handbook for Congress* (Washington DC: The Cato Institute, 1994), p. 308.
  12. See, for instance, reports on public diplomacy by the Council on Foreign Relations, the Brookings Institution, the United States Institute of Peace, the Center for Security and International Studies, the Institute for the Study of Diplomacy, and also various US Congressional reports.
  13. On US citizen diplomacy, see Sherry Mueller, 'The Power of Citizen Diplomacy', *Foreign Service Journal*, March 2002, pp. 23–9.
  14. Simon Anholt, *Brand New Justice: How Branding Places and Products Can Help the Developing World* (Amsterdam: Butterworth Heinemann, 2005).



15. Jamie Frederic Metzler, 'Popular Diplomacy', *Daedalus*, vol. 128, no. 2, spring 1999, pp. 177–9.
16. Allan Gottlieb, 'I'll be with You in a Minute, Mr Ambassador': The Education of a Canadian Diplomat in Washington (Toronto: Toronto University Press, 1991) p. vii.
17. Ambassador K. T. Paschke, Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union (Berlin: Auswärtiges Amt, 2002).
18. Hans Tuch, *Communicating With the World: US Public Diplomacy Overseas* (New York: St Martin's Press, 1990), p. 3.
19. On countries and companies 'swapping places', see Wally Olins, *Trading Identities: Why Countries and Companies are Taking on Each Others' Roles* (London: Foreign Policy Centre, 1999).
20. See for instance Evan H. Potter, *Canada and the New Public Diplomacy*, *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy*, no. 81 (The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2002); and interviews with foreign diplomats.
21. For an interesting case study, see Michael Merlingen and Zenet Mujic, 'Public Diplomacy and the OSCE in the Age of Post-International Politics: The Case of the Field Mission in Croatia', *Security Dialogue*, vol. 34, no. 3, pp. 269–83.
22. On competitive and collaborative diplomacy, see Mark Leonard with Catherine Stead and Conrad Smewing, *Public Diplomacy* (London: Foreign Policy Centre, 2002), pp. 22–30.
23. Michael McClellan, 'Public Diplomacy in the Context of Traditional Diplomacy', in Gerhard Reiweger (ed.), *Public Diplomacy, Favorita Papers*, 01/2004 (Vienna: Diplomatische Akademie, 2004), pp. 23 and 24.
24. Mark Leonard, 'Diplomacy by Other Means', *Foreign Policy*, September/October 2002, p. 56.
25. David Welch, 'Powers of Persuasion', *History Today*, 49, August 1999, pp. 24–6.

26. As two lexicographers suggest, public diplomacy is essentially ‘a late-twentieth-century form of propaganda conducted by diplomats’; G. R. Berridge and Alan James, *A Dictionary of Diplomacy* (Basingstoke: Palgrave, 2001), p. 197.
27. Richard Holbrooke, ‘Get The Message Out’, *Washington Post*, 28 October 2001.
28. Nicholas J. Cull, David Culbert and David Welch, *Propaganda and Mass Persuasion: A Historical Encyclopedia, 1500 to the Present* (Oxford and Santa Barbara CA: ABC-Clio, 2003), pp. xv–xxi.
29. Leonard, Stead and Smewing, *Public Diplomacy*, pp. 46–53; Nye, *Soft Power*, p. 107.
30. E. H. Henderson, ‘Toward a Definition of Propaganda’, *Journal of Social Psychology*, vol. 18, 1943 p. 83, emphasis added.
31. I owe this quotation to Martin Rose from Counterpoint, the cultural relations think tank of the British Council.
32. Jay Black, ‘Semantics and Ethics of Propaganda’, *Journal of Mass Media Ethics*, vol. 16, nos. 2 and 3, 1986, pp. 133 and 135.
33. Jan Melissen, ‘Where is Place Branding Heading’, *Place Branding*, vol. 1, no. 1, 2004, pp. 26–7.
34. Simon Anholt, ‘Theory and Practice of Place Branding’, *Public Diplomacy and the Media: Diplomatic Academy Proceedings*, vol. 6, no. 1 (Zagreb: Diplomatic Academy of the Republic of Croatia, 2004), p. 15.
35. Simon Anholt, ‘Introduction’, *Journal of Brand Management*, special issue on ‘Country as a Brand’, vol. 9, nos. 4–5, 2002.

## **2. Rethinking the ‘New’ Public**

Diplomacy

Brian Hocking

### **Introduction**

Events since 11 September 2001 have encouraged renewed debate on a dimension of diplomacy that, in varying forms, has a considerable pedigree. But, as with earlier debates concerning what is ‘old’ and ‘new’ in the practice of diplomacy, there is a danger here in failing to set the key issues within the framework of broader changes in world politics. More precisely, in the context of the theme of this book, current preoccupations with implementing public diplomacy strategies and developing new mechanisms within foreign ministries for overseeing them lead to the danger of misunderstanding the significance of public diplomacy and confusing its role as a mode of exercising power with the changing environments in which power is projected.

Moreover, this may help to explain the problems that governments confront in utilizing public diplomacy – particularly in environments marked by high levels of intercultural tension and conflict, such as those in which we now find ourselves. This chapter suggests that the current debate about state-based public diplomacy, while by no means unimportant, has to be seen in the context of more profound trends underpinning the changing nature of diplomacy as an activity and the environment of world politics in which it operates. Indeed, public diplomacy may be more important than we realize, but not always in the ways sometimes assumed. Attempting to penetrate the multifaceted nature of public diplomacy requires us first to unpick the threads of which it is composed. Although clearly related, these provide differing perspectives on the goals and assumptions underpinning its deployment. Second, it is suggested that we need to re-examine ‘soft power’ argumentation with which much of the public diplomacy debate has become entwined. Finally, the place of public diplomacy in two contrasting models of diplomacy will be distinguished: on the one hand, a state centred, hierarchical model in which renewed emphasis is given to public diplomacy within the traditional image of intergovernmental relations; and, on the other, a ‘network’ model of diplomacy. The suggestion here is that there may be tension between the assumptions on which the more traditional approaches to public diplomacy are

constructed and the requirements of reconstituted public diplomacy strategies that a network approach demands.

### **Unpicking the threads of public diplomacy**

One of the problems in evaluating the place of public diplomacy within the changing frameworks of world politics is that it subsumes a number of themes that often suggest differing – if not conflicting – aims and objectives. Recognizing this helps to explain both the roots of public diplomacy strategies and why the expectations of their practitioners may well be frustrated. The proposition that there is – or should be – a link between the public and the practice of diplomacy embraces distinctive elements. On the one hand, there is the thread of democratic accountability, which Harold Nicholson identified as one of the elements of the changing international environment following the Great War, and which he feared would compromise the exercise of effective diplomacy.<sup>1</sup> However, a normative belief in ‘open diplomacy’, whose precise definition was generally obscure, certainly did not imply an active role on the part of the ‘public’, however that might be defined. Veteran practitioners such as Canning – who recognized the potency of what he referred to as ‘the fatal artillery of public excitation’ – Metternich and Talleyrand were only too aware of the power of public opinion in the maelstrom of European politics in the wake of the French Revolution and sought to manipulate foreign opinion through use of the press.<sup>2</sup> A century and a half later, the impulse towards democratic accountability had evolved into belief in the possibility of, or necessity for, direct public involvement in diplomacy, as represented by advocates of ‘citizenship summitry’ in what was to prove the closing phases of the Cold War. According to one proponent of this approach, governments as complex entities respond to many impulses but are most likely to respond to perceptions of external threats, whereas the main source of peaceful initiatives are ‘ordinary citizens and voluntary associations’.<sup>3</sup>

The second thread is much more recent and weaves together some of the assumptions underpinning the legacy of open diplomacy with those associated with globalization argumentation: the intensification of social networks that transcend traditional boundaries, both geographical and those separating foreign and domestic policy agendas; the expansion of social relations from those represented by financial markets to those of terrorist groups; the compression of time and space and the impact that each of these processes has on the way in which people view their place in local and global environments.

These are linked together with a third thread, often subsumed within the globalization debate but of particular significance in the evolution of diplomacy, namely the technological developments implicit in such terms as ‘cyber-diplomacy’, linking the impact of innovations in communications and information technology (CIT) to foreign policy and diplomacy.<sup>4</sup> Potter argues that the primary force underpinning globalization processes is the proliferation of linkages that developments in fibre optics, cable and satellite communications affords and that these carry with them profound questions for the future of diplomacy that are essentially ‘about how states exchange, seek and target information’.<sup>5</sup>

All of these developments offer opportunity for the redefinition of public diplomacy in terms of an active role for publics rather than as passive objects of government foreign policy strategies. The growth of civil society and global social movements is changing the character of multilateral diplomacy, as its intergovernmental credentials are redefined in the light of growing participation by non-governmental organizations.<sup>6</sup> Utilization of new technologies – particularly the internet – by NGOs in contexts such as the 1999 World Trade Organization (WTO) summit in Seattle and the failed negotiations on the Multilateral Agreement on Investment appear to offer groups and individuals a scope for direct action in international affairs that was not hitherto available.

The impact of the media, despite its close association with developments in CIT, has come to assume a very significant fourth thread in the public diplomacy debate that deserves separate treatment. The proposition that electronic media is no longer a tool of governments' public diplomacy strategies but is now itself capable of determining foreign policy, especially in situations of dramatic humanitarian crisis, is enshrined in the much-debated 'CNN effect'. This is regarded as impacting on the policy-maker–public link by generating pressure on the former to respond to crisis events, and to do so in an often unplanned and incoherent fashion.<sup>7</sup> In fact, as a number of studies have argued, the reality is much more complex. Whereas the media is able to act both as agenda-setter in international politics and also gatekeeper, determining and regulating flows of information to publics, in practice it plays a variety of roles, some of which may well be supportive of the goals of official diplomacy. Moreover, technological developments such as the miniaturization of IT equipment are producing what Livingston has termed a 'post-CNN' effect, as an unprecedented degree of global transparency in public affairs, enabling individuals and groups to acquire information directly, makes the quest for diplomatic confidentiality during negotiations ever harder to maintain.<sup>8</sup>

A fifth thread in the public diplomacy tapestry has become the subject of increasing debate since the mid-1990s, that is the preoccupation with image in international politics and the possibility of states 'rebranding' themselves in the global marketplace. Of course, the significance of image is not a new phenomenon in international politics. Just as Louis XIV was aware of the significance of Versailles in an era when prestige was an essential component of power, so Napoleon was conscious of the impact of the portraits of him painted by his favourite artist, Jean-Louis David. Image, in this sense, has a place on the realist agenda, as John Hertz noted in the early 1980s when he suggested that half of power politics consists of image-making.<sup>9</sup> However, the concern with image and branding has moved on to reflect newer preoccupations, reflecting the fact that the direction of

image management has shifted from policy elites to a broader, mass market. Hence Mark Leonard's observation that 'public diplomacy is based on the premise that the image and reputation of a country are public goods which can create either an enabling or a disabling environment for individual transactions'.<sup>10</sup> This has come about, it is argued, because of fundamental changes in the nature of international politics as power politics are reconfigured in an era of globalization.<sup>11</sup> On the one hand, in a situation where economic power has enhanced significance, and the concepts of the 'trading state'<sup>12</sup> and the 'competition state'<sup>13</sup> replace that based on the primacy of military security, image determines the capacity to promote exports, attract foreign investment and promote a country as a desirable tourist destination.<sup>14</sup>

Looked at another way, concerns with a country's image might be interpreted as a defensive reaction to globalization whereby governments, pressured by internal and external forces, seek to redefine their identity and role in an environment that challenges both.<sup>15</sup> In terms of goals, image management aims to fulfil a range of objectives, from simply making target audiences more familiar with a country (and the particular brand being peddled) to influencing the actions of others – potential foreign investors, for example. But unlike one of the original functions of commercial branding, namely a guarantee of product quality, country branding reflects the belief that a flood of global communications is making it harder for national communities to maintain a voice and identity amid a welter of competing messages.

Taken together, these pieces in the public diplomacy jigsaw produce a more intricate picture than is apparent at first sight – and certainly one more complex than the assumptions on which some governments' official public diplomacy efforts appear to rest. Ideas now underpinning contemporary analyses of public diplomacy rest on differing perceptions of what constitutes the 'public' and where it fits in diplomatic practice. Thus one approach defines the public as a target of influence generating pressures on foreign governments through their own

domestic constituencies, or even acting as an indirect tool in influencing opinion at home. A variant on this perspective portrays the public as a mode of influence on foreign policy-makers generated by media manipulation of public opinion.

In contrast, public diplomacy is increasingly defined as diplomacy by rather than of publics. Here, individuals and groups, empowered by the resources provided by the CIT revolution – and particularly the internet – are direct participants in the shaping of international policy and, through an emergent global civil society, may operate through or independently of national governments.

A further variant sees the public as neither a target nor a generator of diplomatic activity but as a consumer of diplomacy, a reflection of global mobility and the twin forces of tourism and terrorism. The growth of mass tourism has vastly increased the extent to which people now come face to face with diplomats and has enhanced the significance of consular services, for long regarded as inferior elements in the panoply of diplomatic representation. How governments deal with their citizens abroad has become a sensitive issue, not least in the popular press. A recent report on the Finnish Foreign Service makes the point that the dramatic growth of overseas travel is making many more Finns ‘potential customers for the services of the MFA’ and that consular matters dealt with by the Finnish Embassy in London have doubled in recent years.<sup>16</sup> Taking this point outside the realm of diplomacy by states, Bruter suggests that the EU Commission’s delegations have begun to carve out a diplomatic niche for themselves in developing a consumer-oriented diplomatic strategy that is distinctive from that of the EU member state missions.<sup>17</sup>

More dramatically, terrorism has tested these same qualities, some-times to breaking point. As citizens find themselves caught up in acts of terrorist violence or taken hostage in the promotion of some political objective, so the demands placed by them on foreign ministries and their diplomatic networks grows. The reaction of the UK



diplomatic service to criticisms of its handling of events in the wake of the Bali bombings in 2002 is a case in point, stinging the Foreign and Commonwealth Office into a major review of its capacity to respond to the demands of such incidents. In the light of these distinctive yet interlinked facets of public diplomacy, it is not surprising that we are confronted with apparently contradictory interpretations of its significance and the techniques deemed appropriate to the implementation of public diplomacy strategies. At root, these reflect the complexities of contemporary statecraft ('actorcraft' is a more appropriate term for a mixed actor milieu) and the modalities of power relevant to the pursuit of policy goals. Few analysts have done more to tease apart these complexities – albeit from a US perspective – than Nye.<sup>18</sup> Indeed, his contrast between the utility of hard and soft power has become a key principle in the current debate on the significance of public diplomacy. Arguments relating to the limitations of hard, or military, power and the advantages that can accrue from the use of 'attractive' power rooted in factors such as culture, ideals and values, which, it is argued, encourages others to want what you want, are basic assumptions among advocates of an enhanced role for public diplomacy. Added to these, argues Mead, is what he terms 'sticky' power or the power of economic attraction, which once imbibed becomes addictive and hard to escape from.<sup>19</sup> Over time, both Britain and the US have been able to deploy this variant of power play. After 1945, the US built its sticky power on the pillars of free trade and the Bretton Woods institutions, together with the reality that the economic well-being of other countries was linked to that of the US.

Several related issues flow from these dimensions of power that help us to appreciate better some of the problems that surround both the concept and the deployment of public diplomacy. First is the linkage between the three modalities. As was observed during an Aspen Institute round table, 'soft power supports the exercise of military and hard economic powers, and arrogant or unjust use of hard power can erode soft power'.<sup>20</sup> Moreover, it should come as no surprise to policy-makers

that the emphasis on ‘homeland’ security in the post-11 September security agenda should result in policies diametrically opposed to the projection of soft power. The US has discovered this in, for example, the sudden and significant decline in the numbers of overseas students enrolling in its universities in the wake of increasingly restrictive visa policies.<sup>21</sup> The relationship between soft power and Mead’s variant of sticky power is clearly evident. Economic power is partly configured from the appeal and exportability of economic principles, exemplified in the doctrine termed the ‘Washington Consensus’ that was developed in the early 1990s as a model for developing countries. But the attractiveness of this model is being challenged by another: the ‘Beijing Consensus’, which appears to be more relevant to their needs, ‘attracting adherents at almost the same speed the US model is repelling them.’<sup>22</sup> This, it is argued, is enabling China to become a far more successful deployer of soft power than the US, as other countries seek to embrace it as a political partner.<sup>23</sup>

Second, contrary to the impression that some recent writings have given, public diplomacy does not in itself constitute a new paradigm of international politics, in the sense that it replaces earlier and older patterns. More specifically, it is not the case that public diplomacy is itself uniquely the expression of soft power. Rather, there is a public diplomacy of hard, sticky as well as soft power and this helps us to recognize why it is that application of public diplomacy techniques is often frustrated. Not least, it goes a long way towards explaining why soft power itself is the cause of misunderstanding as to how the dynamics of world politics operate. As Niall Ferguson has pointed out, one problem with soft power is that it is soft!<sup>24</sup> Despite (or perhaps because of) the cacophony of messages surrounding them, people are able on the one hand to relate the actions of governments and other actors to the messages that public diplomacy strategies seek to project, while on the other hand dissociating these messages from their own actions. Thus they may be happy to carry anti-Starbucks placards in one hand and a Coke bottle in the other. But of greater significance to US

foreign policy managers, they may adopt aspects of American culture while resisting global policies emanating from Washington. This phenomenon, suggests Ferguson, is rooted in historical precedent: ‘... it was precisely from the most Anglicized parts of the British Empire that nationalist movements sprang’.<sup>25</sup> While still arguing the significance of soft power, Nye in his later writings has acknowledged this as a problem for the United States. There is a link between the successful deployment of hard or coercive power and soft power, and if the present US addiction to unilateralism is pursued in an overbearing and insensitive fashion, then soft power will not be much help to it.<sup>26</sup> Realization of this has stimulated concern among American business leaders that anti-US sentiment following events in Iraq is threatening their interests. Hence the creation of Business for Diplomatic Action, a non-profit, private-sector organization whose aim is to promote the recognition among business leaders of the dangers that anti-Americanism presents and to devise strategies to counter it.<sup>27</sup>

All this helps to illuminate one of the logical inconsistencies in soft power/public diplomacy argumentation: namely, why public diplomacy should be such a major preoccupation if the underlying rationale of the ‘politics of attraction’ really works. If people want to do what you want them to do through cultural affinity, why expend so much energy on public diplomacy? The answer lies partly, of course, in the fact that few actors possess soft power in the form presented by Nye in the US context. Indeed, it is precisely the lack of soft power of hegemonic proportions that energizes the public diplomacy strategies of many governments.

But additionally, there are a range of public diplomacies in circulation, some state centered and reflecting the desire of governments to project and ‘sell’ their policies together with the fact that states are no more unitary actors in this dimension of their activities than in others. However, a potential multiplicity of government-generated messages is reinforced by the activities of non-state actors for whom, as suggested

later, public diplomacy strategies are central to their identities and a major component of their capacity as actors.

### **Public diplomacy: hierarchies and networks**

This latter point greatly reinforces the dilemmas confronting governmental policy-makers who are increasingly faced with skilled public diplomacy practitioners outside the domain of the state and its agencies. The reality is that there are in a sense ‘two worlds’ of public diplomacy that intersect, overlap, collide and cooperate in a variety of contexts. On the one hand we have a traditional, ‘hierarchical’ image of diplomatic systems, and, on the other, what has come to be termed a ‘network’ model. As indicated above, both rest to a considerable degree on arguments about the significance of soft power. But the two models appear to carry with them very different implications for understanding soft power and its relationship to public diplomacy.

Looking at the first (the hierarchical) model, we are presented with an image of diplomacy that stresses the centrality of intergovernmental relations, in which the foreign ministry and the national diplomatic system over which it presides act as gatekeepers, monitoring interactions between domestic and international policy environments and funneling information between them. To be sure, this national diplomatic system has been required to adapt to pressures from within states and society – so, for example, the conduct of diplomacy is diffused more widely throughout bureaucratic systems – and from a rapidly changing external environment. But the emphasis tends to be on top-down processes and this is reflected in approaches to public diplomacy, particularly those reflected in post-11 September 2001 writings, especially those coming out of the United States.

Paying homage to the growing significance of soft power, the advocates of enhanced public diplomacy view it in terms of top-down information flows. Having been accused of ignoring its significance by

several reports on US diplomacy, such as that produced by the Center for Strategic and International Studies (CSIS) in the late 1990s, this is suddenly forced to the center of the diplomatic agenda.<sup>28</sup> However, it embraces a much more refined approach, which accords closely to what has been termed by Manheim as ‘strategic public diplomacy’ founded on theories of strategic political communication.<sup>29</sup> Claiming to be an ‘applied transnational science of human behavior’, this is much more sophisticated than simple images of influencing publics suggest – whether in the domestic or foreign arenas. Ultimately, it implies a high level of awareness of the varying attributes of human behaviour determined by culture and patterns of media usage as well as a deep knowledge of over-seas news organizations and political systems. In other words, it demands the kind of holistic approach to building a ‘public diplomacy chain’ identified by Leonard and Alakeson.<sup>30</sup>

As already noted, this approach colours much of the post-11 September preoccupations with public diplomacy. In the US context and elsewhere, the central emphasis is now on the allocation of more resources to public diplomacy and better coordination – as exemplified by the transfer of the US public diplomacy effort at reimagining the US from the State Department to the White House.<sup>31</sup> Beyond this, the agenda includes enhanced programmes of foreign exchanges, better public–private collaboration, the ability to respond to crisis situations flexibly and rapidly – the concept of ‘surge capacity’, being the soft power equivalent of the military ‘rapid reaction force’ – and more subtle programmes of influence that engage with, rather than target, foreign publics.<sup>32</sup> But despite its apparent sophistication and nods in the direction of changing patterns in world politics, all of this rests on established realist models of public diplomacy as propaganda, which is precisely the point that Manheim himself makes about strategic public diplomacy: ‘It is, within the limits of available knowledge, the practice of propagandain the earliest sense of the term, but enlightened by half a century of empirical research into human motivation and behaviour’.<sup>33</sup> Thus public diplomacy remains a technique for achieving policy

objectives; it is not in itself a description of a new environment for world politics. As Hill has pointed out, the rationale of the soft power paradigm is that people are targets of foreign policy.<sup>34</sup>

While not denying the significance of these developments in official diplomatic strategies, the network model provides a fundamentally different picture of how diplomacy works in the twenty-first century and, thereby, the significance of its public (as well as its private) dimension. Underpinning the various definitions of networks is the proposition that they are now indispensable in managing increasingly complex policy environments through the promotion of communication and trust. In this sense, a policy network can be defined as ‘a set of relatively stable relationships which are of a non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that cooperation is the best way to achieve common goals’.<sup>35</sup> This is the fundamental principle on which Reinecke’s concept of global public policy networks rests.<sup>36</sup> Starting from the premise that globalization has highlighted the deficiencies of governments, both acting alone or in concert, in terms of their scope of activity, speed of response to global issues and range of contacts, he identifies the significance of the emergence of networks incorporating both public and private sector actors. It is not, he suggests, that multigovernmental institutions are irrelevant but that the more diverse membership and non-hierarchical qualities of public policy networks promote collaboration and learning and speed up the acquisition and processing of knowledge.<sup>37</sup> Furthermore, as the Aspen Institute report referred to earlier argues, centralized decision-makers are at a disadvantage when confronted by decentralized networks, in that the latter face fewer transactional barriers and are able to direct relevant information speedily to where it will have greatest effect.<sup>38</sup>

In contrast to assumptions of control exercised by the agents of government over international policy, the emphasis here is on the limitations confronted by all of the actors – both state and non-state – in

achieving their policy objectives. Challenged by evermore complex, multifaceted agendas, there is a necessity to establish policy networks of varying scope and composition, which may, for example, bring together governmental actors, civil society organizations (CSOs) and business.

This has been described elsewhere as ‘catalytic’ diplomacy, a form of communication that acknowledges that a range of actors has the capacity to contribute resources to the management of complex problems, whether these assume the form of knowledge and financial resources or, less tangibly, the conferment of legitimacy on processes.<sup>39</sup> There are numerous examples of these network processes in a variety of areas. The example of the Ottawa Process relating to landmines is one of the most oft-cited examples. More recently, the establishment of the Kimberley Process dealing with the problem of the sale of illicit ‘conflict’ or ‘blood’ diamonds is a good example where an NGO – Global Witness – acted as a catalyst to a process in which national diplomats, especially British and American, and the EU Commission together with journalists and De Beers, the global diamond firm, each contributed to the establishment of a diamond regime.

In such situations, hierarchical flows of information are replaced by highly fissile, multidirectional flows. ‘Secret’ diplomacy is, of course, still in the frame, but the point is that it is both harder to maintain secrecy and less relevant to the management of many pressing issues. Frequently, the real challenge is managing ‘openness’ constructively. Nevertheless, there is an obvious tension between the concept of strategic public diplomacy as presented above and the realities implicit in the network image where the appropriate mode of public diplomacy goes way beyond traditional prescriptions, however much they are being modified to suit the needs of security in an era increasingly defined in terms of global terrorism. Not insignificantly, policy-makers and diplomats stand in increasing danger of getting their messages mixed. It is not merely a problem of coordinating the public diplomacy effort as the handbooks adjure, but one of recognizing that it is increasingly hard to segment the target audience when delivering the

message. One oft-cited example is that of President Bush's 'axis of evil' speech, devised for domestic consumption but absorbed by foreign policy elites and publics. In short, public diplomacy may be needed increasingly, but it is much harder to deliver in a coherent and effective fashion.

Reflecting the permeable nature of public diplomacy in the networked diplomatic environment in which transnational coalitions range along-side governments in the quest for policy influence, this apparently quintessential manifestation of soft power is, in fact, becoming hard power – obviously not in the sense that it is military power, but because it is often used coercively in the pursuit of policy objectives. Moreover it is a resource that civil society is becoming extremely effective in deploying – not least because it is one of the few at its disposal. Nye notes this development as one of the several challenges that threatens to undermine American power. On the one hand, NGOs and other actors have the capacity to play the 'attractive power' game and to use the results to coerce governments.<sup>40</sup> Indeed, NGOs have become central players in the image stakes because their own 'brand' as forces for good, unencumbered by the trappings of sovereignty and untainted by realpolitik, appears to give them a moral edge over governments and big business. Manipulating the images of other actors, creating what might be termed 'image dissonance', based on the exploitation of differences between images that countries project of themselves and those that other actors can be persuaded to regard as more accurate, has indeed become a new 'great game'. The essence of the game lies not in the strength but in the vulnerabilities of soft power as manifested in the fragility and porosity of image. In other words, this is the diplomacy of the sovereignty-free actor. Two recent examples illustrate the point.

The first was the well-orchestrated campaign engineered by environmental NGOs and directed towards Canadian forest industry companies regarding their forest management practices. The manipulation of Canada's cherished reputation as a good international



citizen and the substitution of the badge 'Brazil of the North' was telling and effective. The second was the campaign waged by a variety of groups against Swiss Banks concerning their dealings with Nazi Germany before and after the Second World War and their subsequent treatment of Holocaust victims and their descendants. Again, a considerable part of the success of this campaign turned on the deftly deployed strategy of questioning the image of probity enjoyed by the banks and the reputation for neutrality that is a key element in the Swiss self-image.

But as critics of the image of a beneficent global civil society have pointed out, the centrality of public diplomacy in world politics and the importance of establishing a voice in the marketplace of messages poses as many dilemmas for NGOs and other non-state actors as it does for states. One recent analysis of the relative success of local protest movements in finding a voice in this marketplace points to the importance of NGOs as key gatekeepers. Only those movements able to sell their cause to influential NGOs stand a chance of penetrating the global information flows.<sup>41</sup> And for NGOs, the centrality of image to their survival as organizations is a factor in determining who they choose to support.

### **Public diplomacy and diplomats**

A central aspect of the public diplomacy debate turns on the impact that it is having on national diplomatic systems. This, of course, is subsumed within the broader debate regarding the present status and future role of professional diplomats and the environments in which they operate. Nevertheless, the two images of public diplomacy set out above suggest somewhat different pictures of its implications for the diplomat. As we have seen, the hierarchical image of public diplomacy creates new tasks. Current reports and foreign ministry working papers are replete with acknowledgements of the need to expand, refine and better coordinate the public diplomacy effort. But much of this rests on

the demands that this places on the diplomatic infrastructure and is often used as a rationale for justifying the central role of the foreign ministry. This is linked to the well-recognized point that diplomats, by the nature of their work, lack effective domestic constituencies. Enhancing the public diplomacy role may help to lessen this problem, inasmuch as it stresses the services that diplomatic services can provide for people as distinct from policy elites. Thus the Paschke Report on Germany's bilateral representation within the European Union concludes that the most critical function of the diplomat in this context is that of public diplomacy.<sup>42</sup> And this is used as a key rationale for maintaining bilateral missions in the EU, countering arguments that question the relevance of bilateralism in a complex, multilayered policy environment.

The second – network – image of diplomacy does not deny the significance of the 'outreach' functions that are now deemed central to any self-respecting diplomat's duties, but takes them much further and in a direction that places new demands on diplomats but which also affirms their significance in the world of image management.<sup>43</sup> In part these result from the proliferation of information flows, which adherents of the CNN-effect arguments have taken to imply a diminishing role for professional diplomacy. Livingston, however, in arguing that the CNN effect is overstated, argues that the proliferation of global information places a premium on the capacity to sift valuable information from 'white noise'.<sup>44</sup> He concludes that '... if the diplomatic community can maintain a reputation for unflinching honesty at a time when publics everywhere are inundated by yet more undigested data, the diplomatic community will actually improve its position', and warns of the dangers of being suborned by the lure of image management, which is likely to make the foreign ministry simply another voice in the global wilderness.<sup>45</sup> In short, this is a reaffirmation of the classic function of diplomacy adjusted to the demands of globalization. Cohen makes a not dissimilar point when arguing that diplomacy has an 'old-new' role in the contemporary global environment, namely to 'work on the boundary between cultures as an interpretive and conjunctive mechanism; to act

as an agent of comprehension'.<sup>46</sup> However, rather than acting as gatekeepers, claiming to control linkages with public constituencies, the imperatives of diplomacy are defined increasingly as the capacity to contribute to policy networks. Consequently, the role of the diplomat in this context is redefined as that of facilitator in the creation and management of these networks.

## **Conclusion**

In the current preoccupation with public diplomacy, stimulated by the post-11 September security environment, there is a real danger of confusing its varying manifestations. To a degree, this confusion reflects a misunderstanding of what soft power is – and how it relates to other modes of power. Public diplomacy in its state-based 'strategic' guise is a more sophisticated variant of a well-established idea – namely that 'publics' matter to governments as tools of national foreign policy. In this sense, public diplomacy is hardly a new paradigm of international politics but a strategy located within a hierarchical image of how those politics are configured and the information flows underpinning them. At the same time, however, governments are reworking their public diplomacy strategies in a changing milieu of world politics, within which access to modes of communication with publics around the world have become of prime importance to all categories of international actor. This is redrawing the environment in which much contemporary diplomacy is now conducted, bringing the diplomat's traditional skills to the management of complex policy networks. In short, public diplomacy is now part of the fabric of world politics wherein NGOs and other non-state actors seek to project their message in the pursuit of policy goals. Image creation and management is a key resource and one where non-state actors may have an advantage, helping to explain why the more traditional, hierarchical concept of strategic public diplomacy often fails to achieve its goals.

## Notes

1. H. Nicolson, *The Evolution of Diplomatic Method* (London: Thornton Butterworth, 1939), p. 90.
2. K. Hamilton and R. Langhorne, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration* (London: Routledge, 1995), pp. 124–7.
3. D. Carlson and D. Comstock, *Citizen Summitry: Keeping the Peace when it Matters Too Much to be Left to Politicians* (Los Angeles CA: Tarcher, 1986), p. 13.
4. E. Potter (ed.), *Cyber-Diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-First Century* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002).<sup>42</sup> *The New Public Diplomacy*
5. Potter, *Cyber-Diplomacy*, p. 7.
6. See, for example, R. A. O'Brien, M. Goetz, J. A. Scholte and M. Williams, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).
7. E. Gilboa, 'Real-Time Diplomacy: Myth and Reality', in Potter, *Cyber-Diplomacy*, p. 85.
8. S. Livingston, 'The New Media and Transparency: What are the Consequences for Diplomacy?', in Potter, *Cyber-Diplomacy*, pp. 110–27.
9. J. Hertz, 'Political Realism Revisited', *International Studies Quarterly*, vol. 25, no. 2, June 1981, pp. 182–97.
10. M. Leonard, *Public Diplomacy* (London: Foreign Policy Centre, 2002), p. 9.
11. P. van Ham, 'Branding Territory: Inside the Wonderful Worlds of PR and IR Theory', *Millennium*, vol. 31, no. 2, 2002, pp. 249–69.
12. R. Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* (New York: Basic Books, 1986).
13. P. Cerny, 'Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization' *Government and Opposition*, spring 1997, pp. 251–74.

- 14.W. Olins, *Trading Identities: Why Countries and Companies are Taking On EachOther's Roles* (London: Foreign Policy Centre, 1999), pp. 1–3.
- 15.C. Hill, 'Introduction', *The Image, the State and International Relations*, EPU Working Papers, no. 2001/2, London School of Economics and Political Science, p. 9.
- 16.Finnish Ministry for Foreign Affairs, *Challenges for the Finnish Foreign Servicein the Twenty-First Century* (Helsinki: Ministry for Foreign Affairs, 2001), pp. 6 and 21.
- 17.M. Bruter, 'Diplomacy without a State: The External Delegations of theEuropean Commission', *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 2, 1999, pp. 183–205.
- 18.See J. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York:Basic Books, 1990); and J. Nye, *Soft Power: The Means to Success in WorldPolitics* (New York: Perseus, 2004).
- 19.W. R. Mead, 'America's Sticky Power', *Foreign Policy*, March/April 2004, p. 48.
- 20.Comment made by Waring Partridge, in D. Bollier, *The Rise of Netpolitik: How the Internet is Changing International Politics and Diplomacy*, a report of the eleventh annual Aspen Institute round table on Information Technology (Washington DC: Aspen Institute, 2003), p. 17.
- 21.C. Grimes, 'US Universities Failed by Visa Process', *Financial Times*, 12 May 2004.
- 22.J. C. Cooper, 'China has Discovered its Own Economic Consensus', *FinancialTimes*, 8 May 2004.
- 23.R. McGregor, 'China's Success Inspires Envy and Awe', *Financial Times*, 28 May 2004.
- 24.N. Ferguson, 'Power', *Foreign Policy*, January/February, 2003, p. 21.
- 25.Ferguson, 'Power'.
- 26.J. Nye, 'America's Power: The New Rome Meets the New Barbarians', *The Economist*, 23 March 2002, p. 24; J. Nye, *The*

- Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone (Oxford: Oxford University Press, 2002).
- 27.K. Reinhard and T. Miller, 'A Business Problem', *International Herald Tribune*, 27 May 2004.
- 28.Center for Strategic and International Studies, *Reinventing Diplomacy in the Information Age* (Washington, DC: CSIS, 1998).
- 29.J. Manheim, *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: The Evolution of Influence* (New York and Oxford: Oxford University Press, 1994).
- 30.M. Leonard and V. Alakeson, *Going Public: Diplomacy for the Information Society* (London: Foreign Policy Centre, 2000), pp. 86–98.
- 31.M. Woollacott, '“Soft Power” Can Win the Battle for Hearts and Minds', *The Guardian*, 2 August 2002.
- 32.See C. Ross, 'Public Diplomacy Comes of Age', *Washington Quarterly*, vol. 5, no. 2, spring 2002; D. Hoffman, 'Beyond Public Diplomacy', *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 2, March/April 2002; Council on Foreign Relations, *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating US Public Diplomacy*, report of an independent Task Force (New York: Council on Foreign Relations, 2003).
- 33.Manheim, *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy*, p. 7.
- 34.C. Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003), p. 279.
- 35.D. Stone, *Networks, Second-Track Diplomacy and Regional Cooperation: The Role of Southeast Asian Think Tanks*, paper presented to the 38th International Studies Convention, Toronto, March 1997.
- 36.W. Reinecke, *Global Public Policy: Governing without Government?* (Washington DC: Brookings, 1998); W. Reinecke, 'The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks', *Foreign Policy*, vol. 117, 2000, pp. 44–57.

37. In a recent book, Anne-Marie Slaughter argues the case for a network approach to diplomacy but does so in the context of exclusively governmental networks. See A-M. Slaughter, *A New World Order* (Princeton NJ: Princeton University Press, 2004).
38. Bollier, *The Rise of Netpolitik*, p. 9.
39. B. Hocking, 'Catalytic Diplomacy: Beyond "Newness" and "Decline"', in J. Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice* (London: Macmillan, 1999), pp. 21–42.
40. Nye, 'America's Power'.
41. C. Bob, 'Merchants of Morality', *Foreign Policy*, March/April 2002, pp. 36–45.
42. Paschke Report: Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union, Berlin, German Federal Foreign Ministry, September 2000.
43. Many diplomats have noted how the 'outreach' function has dramatically expanded. See, for example, K. Rana, *Inside Diplomacy* (New Delhi: Manas Publications, 2000).
44. Livingston, 'The New Media and Transparency', p. 122.
45. Livingston, 'The New Media and Transparency'.
46. R. Cohen, 'Reflections on the New Global Diplomacy', in J. Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice* (Houndmills: Macmillan, 1999), p. 16.