

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ: ВІД ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ «ЖОРСТКОЇ СИЛИ» ДО ПОБУДОВИ ДІАЛОГУ ЗІ СВІТОМ

Тищенко-Тишковець О.М.

У статті аналізуються зміни у підходах США до публічної дипломатії, характеризуються основні напрямки та структура організації роботи сучасної публічної дипломатії Сполучених Штатів.

The article analyses the changes in USA approach to public diplomacy and reviews main directions and organizational structure of the contemporary United States' public diplomacy.

В статті аналізуються зміни в підходах США к публічній дипломатії, характеризуються основні напрямки та структура організації роботи сучасної публічної дипломатії Сполучених Штатів.

Ключові слова: «м'яка сила», публічна дипломатія, публічна дипломатія США, комунікації, програми обміну.

Хоча Сполучені Штати Америки не є формальною імперією, все ж вони мають можливість нав'язувати багатьом державам світу програму дій у політичній, економічній та соціальній сферах. Досить часто на початкових етапах така політика вимагає воєнних інтервенцій та застосування жорсткої сили, однак у середньо- та довготерміновій перспективі вона вимагає легітимізації дій США, підтримки довіри до них, забезпечення ціннісної та культурної переваги, іншими словами, вимагає застосування «м'якої» сили.

Публічна дипломатія США як одна з форм «м'якої сили» пройшла довгий шлях розвитку і співвідношення жорсткої та «м'якої» сили у реалізації зовнішньої політики держави з часом змінювалися. В кінці кінців, публічна дипломатія Сполучених Штатів набула сучасної форми – чітких комунікаційних повідомлень, зосередженості навколо невеликої кількості ефективних напрямків, використання найбільш широкого інструментарію і якісної підготовки фахівців у цій сфері. Крім того, публічна дипломатія цієї держави втратила характер короткотерміновості і сфокусувалася на розвиткові стосунків.

Однак, ще на початку 2000-х років публічній дипломатії США відводилися тактичні завдання - впливати на громадську думку та мобілізувати закордонну громадськість задля безпосередньої підтримки інтересів та політики США у короткотерміновій перспективі. Так, вторгнення в Ірак отримало суспільне виправдання у вигляді «війни з тероризмом» після терактів 11 вересня 2001 року, і майже одночасно з «війною з тероризмом» США розпочали «війну ідей», центральну роль в якій відігравала публічна дипломатія.

«М'яку» силу зосередили фактично на «продажі» закордонній громадськості війни в Іраку та забезпеченні сприйняття американської концепції «превентивної війни» як такої, однак незмогли легітимізувати військове втручання через відсутність мандату Ради Безпеки ООН і занадто великий фокус лише на «жорсткій» силі» нівелювали ефективність використання «м'якої сили». Фактично, це була спроба довести, що «жорстка» сила є самодостатньою, однак, показано далі, ця спроба провалилася.

Передумовою наступного етапу у розвитку публічної дипломатії США стала низка досліджень сприйняття Сполучених Штатів закордонною громадськістю. Дослідження показують, що в Європі, Азії та інших країнах світу зростає незадоволення США. Зокрема, результати опитувань, проведених Німецьким Фондом Маршалла та організацією Pew Charitable Trusts вказують на погіршення репутації США у Європейських країнах внаслідок зовнішньої політики держави, запровадженої після подій 11 вересня. Погіршення відбулось і в країнах мусульманського світу – услід за Середнім Сходом, думку про США змінили Індонезія та Нігерія. «Арабський світ боїться США як загрозу своєму способу життя, Європа в основному не довіряє США та все меншу підтримує війну з тероризмом, яку США очолюють», - йдеться у дослідженні на замовлення Ради з міжнародних відносин (24) [1].

До появи цих та інших матеріалів у правлячих колах США побутувала думка, що іміджеві проблеми США спричинені заздрістю до їхнього процвітання й сили, а також можливим невірним трактуванням цілей зовнішньої політики держави. Однак, вищенаведені дані показали зростання

анти-американських настроїв не лише в країнах мусульманського світу, але й в інших державах, у тому числі, державах-партнерах, що почало трактуватись як загроза національній безпеці США.

До того ж, оцінки американських посадовців щодо ефективності ініціатив у сфері публічної дипломатії часом були неадекватними. По-перше, роль ісламу як культурного фільтру у комунікаціях США з мусульманським світом була недооціненою. Публічна дипломатія США спиралася на припущення, що мусульманська культура приймає модернізм та що усі мусульмани підтримують, хоча і приховано, ліберальну демократію та капіталізм. Саме тому, на думку США, американські та мусульманські культури знаходяться у згоді, а прості мусульмани, хоч можуть і виступати проти політики США на Середньому Сході, все ж приймають такі американські цінності як індивідуальний вибір та свобода [2].

По-друге, активніші комунікації з мусульманським світом не супроводжувалися зміною зовнішньої політики США на Середньому Сході – Сполучені Штати продовжують підтримувати Ізраїль та автократичні арабські режими. Комунікація та реальні дії США розходилися між собою, що не сприяло зміцненню довіри [2].

І жорстка, і м'яка сила США викликали опір, а внутрішні критики поставили під сумнів ефективність зовнішньої політики держави. Усе це змусило Вашингтон дещо переглянути свій підхід до публічної дипломатії і потроху переносити акцент з простого донесення ключових повідомлень на побудову діалогу з іншими державами.

У країні було створено кілька дорадчих комітетів, проведені слухання з питань публічної дипломатії. Публічну дипломатію намагалися узгодити із зовнішньої політикою, однак не у короткотерміновій, а у середньо- та довготерміновій перспективі.

Насамперед, було сформульовано і оприлюднено оновлені *цілі публічної дипломатії* США:

1. Донесення до населення всього світу позитивної інформації про основні цінності США – фундаментальні права свободи слова і зібрання, віросповідання, права жінок та меншин, панування закону, обмеження влади держави, донесення відчуття надії та додаткових можливостей, що пов'язують зі Сполученими Штатами Америки.

2. Побудова на цьому ґрунті відчуття спільності інтересів й цінностей між американцями та населенням інших країн, незалежно від їх культури та віри,

досягнення лояльності та підтримки поведінки американців і Сполучених Штатів загалом;

3. Ізоляція ворогів держави (яких Державний департамент США офіційно називає екстремістами) шляхом їх маргіналізації, а також протидії пропагандистським крокам з представлення США як ворога ісламу. США прагнуть підірвати зусилля терористів виправдати свої дії вимогами релігії [3].

Стратегію публічної дипломатії США зосередила на трьох напрямках – комунікації, програмах обмінів та партнерстві з іншими сторонами.

Перш за все, Сполучені Штати прагнуть швидко і точно роз'яснювати позицію й політику держави, що зумовлює високу значимість наряду *комунікацій*. Так, у Державному департаменті створено спеціальний офіс швидкого реагування, який відслідковує глобальні новини та щоранку формує короткий звіт на одну сторінку з основними темами з усього світу, що вимагають реагування. На основі цього аналізу представники Державного департаменту у США та країнах перебування здійснюють необхідні кроки – виступають перед публікою, дають телевізійні інтерв'ю тощо. Підрозділ з публічної дипломатії Державного департаменту, у свою чергу, надає необхідну підтримку через аналітичні матеріали, рекомендації задля чіткої координації усіх дій.

Триває створення регіональних платформ для публічної дипломатії задля збільшення присутності США на телеканалах різних країн світу, більш інтенсивного використання веб-інструментів – чатів, веб-відео, аби наблизити повідомлення до молоді аудиторії.

Важливою складовою публічної дипломатії Сполучених Штатів була і залишається співпраця із засобами масової інформації – друкованими, електронними або Інтернет ЗМІ. Завдяки підтримці навчальних програм й обміну у сфері журналістики, найбільш впливові фахівці своїх країн мають можливість зрозуміти й перейняти американський спосіб роботи й цінності [4].

Таким чином, Державний департамент прагне побудувати роботу на глобальному рівні, спираючись при цьому на можливості мультимедіа й орієнтуючись на людей (цільову аудиторію).

Програми обміну вважаються чи найбільш ефективним інструментом публічної дипломатії США останніх п'ятдесяти років. Такі програми зосереджені на найбільш впливових колах інших держав – релігійних лідерах, вчителів, журналістах,

молоді та жінках. Державний департамент США сприяє організації навчання іноземних студентів у США через найвідоміші програми обміну, а також пропонує стипендії на вивчення мов регіону Середнього Сходу протягом літа для американських студентів [5].

Велику увагу держава почала приділяти розвитку партнерства з освітніми й науковими організаціями, бізнесом, неурядовим сектором. Наприклад, Державний департамент спільно з журналом «Fortune» заснував програму стажування «Women Entrepreneurship Internship», у рамках якої жінки – бізнес лідери з багатьох країн світу мали можливість брати участь у 3-х тижневому стажуванню й працювати зі старшими менеджерами компаній, які входять до списку «Fortune 500».

Цей напрям публічної дипломатії отримує належну комунікаційну підтримку. Наприклад, на радіо Індонезії у свій час йшла програма, присвячена досвіду навчання в США двох індонезійських студентів.

Третій напрям – партнерство з іншими сторонами – неурядовими організаціями, фундаціями, школами журналістики й бізнесом, – спрямоване на демонстрацію світові того, як багато робиться Сполученими Штатами Америки. Цей напрям Державний департамент часто називає «дипломатією вчинків» й активно співпрацює з Американською Агенцією USAID з метою більш ефективного просування ініціатив США в гуманітарній сфері.

Американські установи співпрацюють з близько 1500 організаціями громадського і приватного сектору по всьому світі. Однією з форм співпраці є фінансування вивчення англійської мови, під час якого до студентів доноситься позитивна інформація про США [4].

Основними «промоутерами» Сполучених Штатів Державний департамент вважає населення своєї країни. «Насправді, однією з найбільш впливових складових нашої публічної дипломатії є більше 80 000 американців, які щорічно беруть участь у більш ніж 30 000 академічних, культурних і фахових обмінах» [4].

У США існує кілька програм, таких як CultureConnect та Citizen Diplomats, центральну роль в яких відіграють американські громадяни. У програмі CultureConnect, що є ключовою ініціативою культурної дипломатії США, найбільш видатні американські письменники, художники, спортсмени, діячі культури вважаються «культурними послами» держави, представляють її за кордоном й

працюють переважно з молоддю, що не належить до місцевої еліти. У програмі Citizen Diplomats кожен пересічний американець має можливість поділитись досвідом з жителями інших країн. Щорічно близько 900 представників США виступають в інших державах на запрошення Посольств Сполучених Штатів.

Державний департамент США також визнає важливість співпраці з приватним сектором. У Держдепі навіть створено Офіс співпраці з приватним сектором, метою якого є розвиток співробітництва з комерційними організаціями, університетами та фондами з питань, що входять до сфери публічної дипломатії. Американські корпорації та інші організації приватного сектору виконують подвійну роль доброго корпоративного громадянина й публічного дипломата.

Обсяги приватної американської благочинної допомоги до країн, що розвиваються, щорічно перевищує 750 млрд. дол. США (підтримка від фондів, корпорацій, приватних організацій та окремих осіб). Це у 3,5 рази перевищує державну допомогу [4].

Просування позитивного образу США у світі є не лише побічним ефектом соціальних ініціатив американських компаній, але й конкретною метою їх діяльності. Так, організація «Бізнес за дипломатичні кроки», заснована з метою викорінення анти-американізму як такого, що шкодить бізнесу, здійснює ряд ініціатив у таких напрямках:

- зміна негативного ставлення до США;
- привернення уваги до позитивних якостей Сполучених Штатів та їх внеску у розвиток світу;
- побудова співпраці з бізнес-лідерами ключових країн світу;
- сприяння публічній дипломатії країни у якості посередника між приватними секторами США та інших країн [5].

Зі зміною державного секретаря на початку 2009 року підходи до публічної політики не надто змінилися. «... Публічна дипломатія працює на двох рівнях», – стверджує у своєму виступі нинішній заступник Державного секретаря з питань публічної дипломатії Юдіт МакХейл. – «По-перше, це комунікація. Ефір, радіо і телебачення, веб-сторінки і медіа-повідомлення – все це має пояснювати політику та дії США. По-друге, це – співпраця, найпростіші обміни, виступи, культурні заходи, спонсоровані посольствами, те, що буде особисті стосунки» [6].

Наступна проблема, з якої зіштовхнулися Сполучені Штати – відсутність координації комунікаційної стратегії між різними державними організаціями, а на рівні конкретних представництв спостерігались проблеми із запровадженням комунікаційних програм. Серед основних проблем – недостатня кількість персоналу, нестача часу для виконання обов'язків у сфері публічної дипломатії, незнання місцевих мов, потреба балансу між вимогами безпеки і відкритістю для публіки. У 2005 році, близько 15% посад, пов'язаних з публічною дипломатією, були вакантними. Міркування безпеки та нестача коштів змусили посольства закрити ряд установ, відкритих для громадськості країн перебування, що, на жаль, мало незаплановані наслідки, оскільки продемонструвало певну закритість США. Державний департамент намагався компенсувати нестачу публічної відкритості рядом ініціатив, включаючи використання приміщень, що не належать посольствам, та розширивши кількість спікерів посольства [4]. США мали велику кількість повідомлень, які конкурували між собою, а посольства не дуже ефективно адаптували існуючі програми до особливостей місцевої аудиторії [7].

З метою подолання цієї проблеми у 2005 році було розроблено стратегію координації публічної дипломатії, засновану на якій Державний департамент підготував для посольств рекомендації зі стратегічних комунікацій на 2008-2009 роки, а також зразок комунікаційного плану, що покривав би такі важливі питання, як сегментування ключової аудиторії, врахування особливостей цільової аудиторії при комунікаціях, підготовка адекватних ключових повідомлень, оцінка результатів комунікації. Державний департамент також надав допомогу у підготовці пілотних комунікаційних планів для 15 закордонних представництв. Напрямок публічної дипломатії просувають як один із престижних шляхів розвитку кар'єри у Державному департаменті [7].

З метою посилення синергії між різними установами в 2006 році з ініціативи Президента США було створено Комітет з координації політики у сфері публічної дипломатії та стратегічних комунікацій, очолюваний Заступником Державного секретаря США з питань публічної дипломатії та громадських справ. Метою діяльності цього комітету є координація ініціатив різноманітних державних установ задля того, щоб:

- усі установи працювали спільно для поширення тем і ключових повідомлень, піднятих президентом;

- усі програми, ресурси, ініціативи у сфері публічної дипломатії та стратегічних комунікацій ефективно координувались для підтримки цих повідомлень;

- кожна установа надавала публічній дипломатії та стратегічним комунікаціям той же рівень пріоритету, що й президент [8].

Відтоді головним керуючим центром у сфері публічної дипломатії став Державний департамент США, в якому відповідальним є Заступник Державного секретаря з публічної дипломатії та громадських справ. Офіси з питань публічної дипломатії існують також в регіональних та функціональних бюро Державного департаменту, які, однак, не підпорядковуються Заступнику Державного секретаря з публічної дипломатії. У представництвах США за кордоном за питання публічної дипломатії відповідають різноманітні працівники - фахівці з питань громадських зв'язків, з культурних питань, інформації, інформаційних ресурсів, англійської мови; вони підпорядковуються керівнику представництва та відповідним бюро у Вашингтоні.

Працівники Державного департаменту, які працюють в напрямку публічної дипломатії, також беруть участь в усіх ключових нарадах з питань зовнішньої політики, аби забезпечити відповідність ініціатив з публічної дипломатії цілям зовнішньої політики [7].

Таким чином, невдачі в агресивній комунікації, спрямованій на донесення повідомлень за ігнорування «зворотного» зв'язку від цільових аудиторій, змусили Сполучені Штати Америки переглянути свої підходи до «м'якої» сили та публічної дипломатії зокрема – фокус було зміщено на розвиток стосунків при збереженні активної комунікативної складової. Ймовірно, розуміючи свої минулі помилки, США на цьому не зупиняються – відповідальні установи постійно аналізують ефективність публічної дипломатії держави та пропонують шляхи її покращення.

Література:

1. Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating US Public Diplomacy, report of an Independent Task Force sponsored by the Council on Foreign Relations, Peter G Peterson; Kathy F Bloomgarden; Henry A Grunwald; David E Morey; Shibley Telhami; Jennifer Sieg; Sharon Herbstman. New York, NY: Council on Foreign Relations Press, 2003.
2. Peter van Ham. Power, Public Diplomacy, and the Pax Americana // The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations. Edited by Jan Melissen, 2005.
3. U.S. National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication // Strategic Communication and Public Diplomacy. Policy Coordinating Committee (PCC). Released June 2007.
<http://www.state.gov/documents/organization/87427.pdf>
4. The 9/11 Commission Recommendations on Public Diplomacy: Defending Ideals and Defining the Message. Patricia S. Harrison, Assistant Secretary of State for Educational and Cultural Affairs, Statement Before the House Committee on Government Reform: Subcommittee on National Security, Emerging Threats, and International Relations, Washington, DC, August 23, 2004 // <http://exchanges.state.gov/news/2004/082304.htm>
5. Private sector summit on public diplomacy. Models for action. A cooperative initiative of the U.S. department of state and the PR coalition, 2007.
http://72.32.147.97/pr_coalition/pdf/PrivSectorSummitPaper_4-5.pdf
6. Testimony Before the Subcommittee on Science, the Departments of State, Justice, and Commerce, and Related Agencies, House Committee on Appropriations, U.S. Public Diplomacy, State Department Efforts Lack Certain Communication Elements and Face Persistent Challenges, Statement of Jess T. Ford, Director International Affairs and Trade, May 3, 2006
7. Judith A. McHale, Under Secretary, Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs, Address at the Center for a New American Security, Washington, DC, June 11, 2009 // <http://www.state.gov/r/remarks/124640.htm>
8. Karen Hughes, Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs. Statement before the House International Relations Committee. Washington, DC. November 10, 2005.