

dr Jarosław Flakowski
Instytut Ekonomii i Finansów
Wydział Ekonomii i Zarządzania

Skrypt

Międzynarodowe stosunki polityczne

Wykład nr 4.2

Komunikowanie międzynarodowe i dyplomacja publiczna

W klasycznej koncepcji stosunków międzynarodowych to państwa, posiadając niemal monopolistyczną pozycję, były głównymi aktorami komunikowania międzynarodowego. Stan ten podlega jednak systematycznej zmianie, ponieważ w wyniku dynamicznego procesu globalizacji co raz więcej uczestników stosunków międzynarodowych (organizacje ponadnarodowe i międzynarodowe, korporacje transgraniczne, międzynarodowe organizacje pozarządowe, ruchy społeczne etc.) zdobywają zdolność do rzeczywistego wpływu zachowania komunikacyjne państw na arenie międzynarodowej. W ocenie S. Michalczyka taki „wzrost liczby aktorów prowadzi do dywersyfikacji i fragmentaryzacji całego procesu komunikowania międzynarodowego oraz tworzenia się nowych podziałach w ramach globalnej wioski”¹. Analogicznie Jerzy Olędzki określił komunikowanie międzynarodowe mianem światowego procesu komunikowania społecznego, który ma charakter permanentny i obecnie zasadniczo nie możliwy do powstrzymania. Biorą w nim udział między innymi za pośrednictwem środków masowego przekazu: obywatele, instytucje krajowe i międzypaństwowe, organizacje ponadnarodowe oraz międzynarodowe, a także korporacje/koncerny transnarodowe². Natomiast definicja wysunięta przez B. Ociepkę wskazuje na konieczność interpretacji komunikowania politycznego w doniesieniu zarówno na gruncie komunikowania społecznego, jak również teorii stosunków międzynarodowych. Autorka uznała, że komunikowaniu

¹ S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 110.

² J. Olędzki, *Komunikowanie w świecie. Narzędzia, teorie, unormowania*, Warszawa 1998, s. 20.

międzynarodowemu należy przypisać wszystkie te procesy komunikacyjne, w których udział biorą przedstawiciele różnych narodów lub grup etnicznych³.

Gwarancja swobody komunikowania międzynarodowego została również uwidoczniona w międzynarodowych aktach prawnych zarówno w wymiarze międzypaństwowym, jak też indywidualnym. Jednym z kluczowych dokumentów regulujących przede wszystkim międzypaństwowy wymiar komunikowania międzynarodowych jest Karta Narodów Zjednoczonych (KNZ)⁴, która określa głównie zasady pokojowego rozstrzygania sporów pomiędzy członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Przykładowo artykuł 10, ust. 2 KNZ wskazuje wprost, że *„Ogólne Zgromadzenie jest władne przeprowadzać dyskusję nad każdą sprawą, dotyczącą utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, który by została mu przedłożona przez któregośkolwiek z członka Narodów Zjednoczonych albo przez Radę Bezpieczeństwa, albo państwo niebędące członkiem Narodów Zjednoczonych (...)”*. Dlatego też na forum Zgromadzenia Narodowego odbywać się mogą zarówno dwustronne, jak i wielostronne kontakty przedstawicieli państw członkowskich, niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, przedstawicieli ruchów międzynarodowych, a także innych podmiotów biorących udział w stosunkach międzynarodowych⁵.

Gwarancję indywidualnego i nieskrępowanego udziału każdego człowieka w komunikowaniu międzynarodowemu nadała uchwalona dnia 10 grudnia 1948 roku podczas trzeciej sesji Ogólnego Zgromadzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. W artykule 10 Deklaracji uznano, iż *„każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”*.

Potwierdzenie prawa każdego człowieka do swobodnego udziału w komunikowaniu międzynarodowym został podkreślone w podpisanym dnia 19 grudnia 1966 roku Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych⁶. Ustęp 2 artykułu 19 stanowi, że *„każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez*

³ Por.: B. Ociepka, *Komunikowanie międzynarodowe*, Wrocław 2002, s. 13. Zapoznaj się również ze stanowiskiem Jolanty Ćwiklińskiej dotyczącym kwestii definiowania pojęcia komunikowania międzynarodowego: J. Ćwiklińska, *Źródła zakłóceń semantycznych w międzynarodowym komunikowaniu biznesowym*, w: "Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej" Szkoły Głównej Handlowej, nr 19/2006, s. 138.

⁴ Dz. U. nr 23/1947, poz. 90: *Karta Narodów Zjednoczonych*.

⁵ Zobacz inne zapisy Karty Narodów Zjednoczonych dotyczące jej aspektów komunikacyjnych.

⁶ Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167: *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*.

względu na granice państwowe, ustnie, pisemnie lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakiegokolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Natomiast ustęp 3 tego samego artykułu dopuszcza ograniczenia wyżej przytoczonego uprawnienia przez państwa jedynie w uzasadnionych przypadkach tj., aby zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne danego kraju lub zachowania zdrowia i moralności publicznej. Wszelkie jednak zakazy wymagają regulacji ustawowej. Ponadto artykuł 20 Paktu zakazuje prowadzenia państwom oraz innym podmiotom propagandy wojennej.

Problematyką zagwarantowania swobody komunikowania międzynarodowego dla państw, narodów oraz innych uczestników stosunków międzynarodowych, jak też zapewnieniem swobody działalności mediów masowych w przestrzeni międzynarodowej zajmuje od zakończenia II wojny światowej znaczące miejsce w działalności rządowych i pozarządowych organizacji i ruchów międzynarodowych. Powstała 16 listopada 1945 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych Do Spraw Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) za jeden z podstawowych celów swojej działalności uznała *„popieranie sprawy pokoju i bezpieczeństwa, przez zacieśnianie współpracy między narodami w dziedzinie oświaty, nauki i kultury (...)”*⁷ poprzez *„(...) szerzenie znajomości i wzajemnego zrozumienia narodów, przy pomocy wszystkich środków masowej komunikacji (...)”*⁸.

Efektem realizacji między innymi przytoczonych powyżej zapisów było zainicjowanie przez członków UNESCO w roku 1990 działalność nowej struktury administracyjnej – Sektora Komunikacji i Informacji, nastawionego przede wszystkim na zagwarantowanie swobodnego i nieskrępowanego przepływu idei i myśli wyrażanych słowem bądź obrazem. Zadanie to realizowane jest poprzez inicjowanie i wspieranie projektów prowadzących do zapewnienia faktycznej wolności słowa oraz prawa do pluralistycznej informacji przede wszystkim w krajach niedemokratycznych, ale także w tych państwach, w których brak takiego dostępu wynika np. z sytuacji ekonomicznej. Sektor wspiera tak profilowane działania o różnym zasięgu terytorialnym, obejmujące tematycznie problematykę spraw społecznych, etycznych, prawnych czy politycznych. Państwa członkowskie UNESCO powołując Sektor Komunikacji i Informacji oprócz zaangażowania w projekty związane z przekazem informacji za pośrednictwem Internetu, dostrzegły również dalszą konieczność wsparcia rozwoju mediów

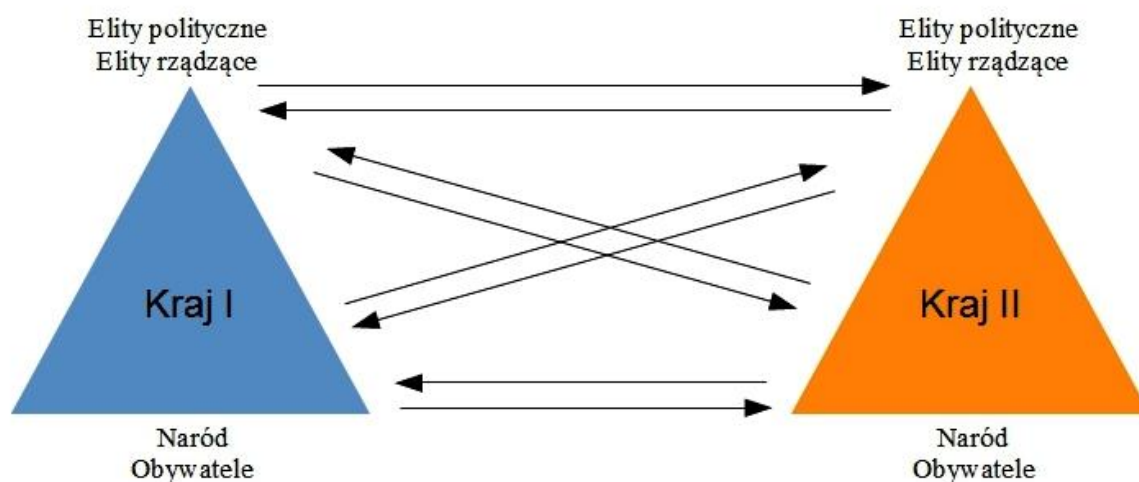
⁷ Akt konstytucyjny Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty (AK UNESCO), Nauki i Kultury (tłum. VIADRINA INTERNATIONAL LAW PROJECT), art. 1, ust. 1.

⁸ AK UNESCO, art. 1, ust. 2, lit. a.

tradycyjnych będących nadal podstawowym źródłem informacji dla znaczącej części światowej społeczności⁹.

Współcześnie problematyką zagwarantowania prawa do swobody komunikowania się w wymiarze międzynarodowym zajmują się również inne organizacje międzynarodowe i regionalne ugrupowania integracyjne takie jak: Unia Europejska (Parlament Europejski), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) czy Rada Europy¹⁰.

Rysunek nr 1. Model komunikowania międzynarodowego według W. Ph. Davisona.



Opracowanie własne na podstawie: J. Olędzki, *Komunikowanie w świecie*, Warszawa 2001, s. 25.

Zarówno J. Olędzki¹¹ i S. Michalczyk¹², jak również Kazimierz Krzysztofek¹³ opisując istotę oraz zakres pojęcia komunikowania międzynarodowego oraz międzynarodowego komunikowania politycznego odwoływali się do koncepcji wysuniętej na początku lat siedemdziesiątych XX wieku przez W. Ph. Davisona, który uznał, iż „międzynarodowe komunikowanie jest przedłużeniem polityki zagranicznej państwa”¹⁴. Na podstawie przeprowadzonych badań Davison wykazał, że komunikowanie międzynarodowe to

⁹ W ramach Sektora Komunikacji i Informacji UNESCO rozwijane są dwa programy międzyrządowe: Program Informacja dla Wszystkich (IFAP) oraz Międzynarodowy Program Rozwoju Komunikacji (IPDC). Zobacz więcej: *Medium Term – Strategy 2008-2013*, UNESCO, Paryż 2008. Zob. również:

¹⁰ Por.: S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 112.

¹¹ J. Olędzki, *Komunikowanie...*, s. 25; J. Olędzki, *Informacja i komunikowanie międzynarodowe*, w: *Międzynarodowy obieg informacji: skrypt dla studentów dziennikarstwa*, pod. red. J. Olędzkiego, Warszawa 1992.

¹² S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 110-111

¹³ K. Krzysztofek, *Komunikowanie międzynarodowe: informacja, kultura, środki masowego przekazu, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1983, s. 22-23.

¹⁴ W. P. Davison, *Mass Communication and Diplomacy* w: *World Politics*, pod red. H. D. Fishera, J. C. Merilla, New York 1970, s. 400 (cyt. za: K. Krzysztofek, op. cit.).

wielopłaszczyznowy proces wzajemnego oddziaływania narodów w wielu kierunkach. Proces ten ma charakter ciągły oraz periodycznie powtarzalny¹⁵. Autor wykazał w swym modelu międzynarodowego komunikowania dwóch państw (Kraj I, Kraj II) trzy występujące poziomy: porozumiewanie się elit politycznych i rządzących obu krajów; porozumiewanie się elit politycznych i rządzących jednego kraju z narodem/obywatelami drugiego kraju (komunikowanie po przekątnej); porozumiewanie się przedstawicieli obu narodów/obywateli (zob. rysunek nr 1).

Pierwszy z wymienionych poziomów modelu Davisona określa się powszechnie mianem klasycznej formy komunikowania się reprezentantów „Kraju I” oraz „Kraju II” na arenie międzynarodowej. To przedstawiciele elit rządzących lub politycznych, nawiązują kontakty bezpośrednie, wymieniają się wzajemnie informacjami istotnymi dla rozwoju lub zahamowania dalszych relacji bilateralnych. Drugi poziom – komunikowania po przekątnej – odnosi się do wszelkich prób nawiązania kontaktów, podejmowanych przez rząd/elity polityczne „Kraju I” lub „Kraju II” bezpośrednio z obywatelami „Kraju II” lub „Kraju I”. Działalność taka może przybierać różnorodne formy komunikowania np. tworzenie i emisji przekazu dzięki wykorzystaniu znajdujących się pod bezpośrednią kontrolą jednego z ośrodków rządowych mediów masowych (prasy, telewizji, radia czy filmu). Warto również nadmienić, że tak podejmowane zachowania komunikacyjne mogą przyjmować formy oraz przynosić skutki zarówno negatywne, jak również pozytywne dla nadawcy. Natomiast trzeci poziom – cywilizacyjno-kulturowe oddziaływanie społeczeństw – odbywa się bezpośrednio pomiędzy obywatelami/narodami „Kraju I oraz „Kraju II” na zasadzie kontaktów osobistych lub dzięki wykorzystaniu dostępnych środków przekazu masowego, jak też innych, dostępnych wytworów materialnych. Davison zastrzega jednak, iż chodzi tylko o te media masowe, które nie są podporządkowane kontroli rządowej. Procesy wzajemnego komunikowania pomiędzy obywatelami/narodami „Kraju I” i „Kraju II” mogą prowadzić do dyfuzji ich kultur¹⁶.

K. Krzysztofek dokonując analizy modelu poziomów komunikowania międzynarodowego wysuniętego Davisona uznał, że jedynie pierwsze dwa poziomy będą miały charakter polityczny, ponieważ biorą w nich udział ośrodki państwowe. Odmienna sytuacja zachodzi w przypadku poziomu trzeciego, który odbywa się bezpośrednio pomiędzy obywatelami państw bez większej ingerencji elit rządzących. Odnośnie poziomu drugiego Krzysztofek podkreślił również szczególną rolę mediów dla wszelkich procesów

¹⁵ K. Krzysztofek, op. cit., s. 22-23.

¹⁶ Por.: J. Olędzki, op. cit., s. 25-26.

komunikowania się pomiędzy rządzącymi jednego kraju a obywatelami innego państwa określając je wręcz mianem propagandy międzynarodowej. Przy czym procesy te mają charakter co najmniej dwukierunkowy, gdzie rządy oddziałuje na obce społeczeństwo lub społeczeństwo/społeczeństwa oddziałują na zachowania rządu innego kraju tworząc międzynarodową opinię publiczną¹⁷.

S. Michalczyk do podstawowych form międzynarodowego komunikowania politycznego zaliczył między innymi: dyplomację klasyczną i dyplomację publiczną (public diplomacy), działalność mediów międzynarodowych, zagraniczną politykę kulturalną oraz międzynarodowe public relations¹⁸.

Rysunek nr 2. Podstawowe formy międzynarodowego komunikowania politycznego według S. Michalczyka.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 112.

Wszystkie wymienione powyżej formy relacji komunikacyjnej odbywają się w przestrzeni międzynarodowej a ich głównym uczestnikiem są państwa lub ich aktywność w tak dookreślonej przestrzeni. Natomiast działania mediów masowych wykraczające poza granice jednego kraju mogą również wynikać z działalności narodowych ośrodków sprawujących władzę, choć powinny one też być rozpatrywane przez pryzmat np. ich struktury właścicielskiej.

¹⁷ K. Krzysztofek, op. cit., s. 24.

¹⁸ S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 112.

Pierwszą z wymienionych powyżej aktywności w polu międzynarodowego komunikowania politycznego jest dyplomacja klasyczna oraz dyplomacja publiczna. Na potrzeby niniejszej pracy zostało przyjęta definicja uznając dyplomację za zespół działań prowadzących do realizacji polityki zagranicznej, których celem jest zabezpieczenie zewnętrznych interesów państwa. Jest realizowana przez wyspecjalizowane organizacje zewnętrzne i wewnętrzne danego kraju poprzez utrzymywanie stosunków dyplomatycznych z innymi, głównie państwowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Powszechnie dyplomacja jest uznawana za naukę, sztukę oraz technikę prowadzenia negocjacji na forum międzynarodowym i jest przeciwstawiana działaniom o charakterze konfrontacyjnym¹⁹.

Dyplomacja klasyczna uznawana jest również za formę międzynarodowego komunikowania politycznego. S. Michalczyk w tym przypadku zdefiniował ją jako zespół reguł, zachowań oraz zasad prowadzenia negocjacji i sposobu rozwiązywania problemów międzynarodowych. Na tej podstawie można wyodrębnić w ramach międzynarodowego komunikowania politycznego obszar komunikowania dyplomatycznego, w którym uczestniczą przedstawiciele państw oraz organizacji międzynarodowych. W zakresie komunikowania dyplomatycznego wyróżnia się dwie sfery kształtowania stosunków międzynarodowych przez państwa lub organizacje międzynarodowe. Pierwsza z nich obejmuje realizację bieżących oraz strategicznych interesów danego państwa/organizacji międzynarodowej w ramach dialogu z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Natomiast druga sfera dotyczy artykulacji oraz bezpośredniej agregacji interesów państwa lub organizacji międzynarodowej na forum międzynarodowym²⁰.

Komunikowanie dyplomatyczne jest procesem zorientowanym informacyjnie i odbywa się dwukierunkowo w dwóch ściśle ze sobą powiązanych wymiarach: wewnętrznym (oddziaływanie służby dyplomatycznej na własne struktury rządowe, odpowiadające za formułowanie i realizację polityki zagranicznej, a także odbieranie od nich informacji oraz wytycznych) oraz zewnętrznym (oddziaływanie służby dyplomatycznej jednego kraju na zagraniczne struktury rządowe, służby dyplomatyczne oraz inne organizacje i agendy mogące formalnie wywierać wpływ na działania międzynarodowe państwa drugiego, a także przekazywanie im informacji od własnego ośrodka rządowego).

¹⁹ Zobacz więcej na temat ujęć definicyjnych pojęcia dyplomacji w naukach politycznych oraz prawie międzynarodowym w: I. Gawłowicz, *Międzynarodowe prawo dyplomatyczne. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011, s. 3-9.

²⁰ Zob.: S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 112-113.

Wykorzystanie nowoczesnych środków komunikacji masowej spowodowało znaczące przemiany strukturze komunikowania dyplomatycznego. Przekazywanie informacji pomiędzy uczestnikami tego procesu uległo przyśpieszeniu. Pojawił się również jego nowy obszar związany z bezpośrednim komunikowaniem się pomiędzy środowiskiem dyplomatycznym a międzynarodowymi i krajowymi mediami masowymi. Stan ten doprowadził do przesunięcia zasadniczego ciężaru komunikowania dyplomatycznego od obszaru kontaktów międzypaństwowych (sfera administracyjno-polityczna) do komunikacji między innymi z obywatelami oraz organizacjami pozarządowymi innych państw (sfera komunikacyjna). Dlatego też w teorii stosunków międzynarodowych i komunikacji międzynarodowej pojawił się nowy obszar badań związany z prowadzeniem dyplomacji publicznej²¹.

Autorką pierwszej, polskiej publikacji naukowej traktującej kompleksowo o problematyce dyplomacji publicznej jest Beata Ociepka. Badaczka zdefiniowała dyplomację publiczną jako *„dwustronną, dialogową formę politycznego komunikowania międzynarodowego, skierowaną do publiczności za granicą, realizowaną dzięki pośrednictwu środków przekazu i poprzez kanały bezpośrednie. Jej celem jest kształtowanie lub wspieranie pozytywnego wizerunku kraju, społeczeństwa za granicą, w tym – przez wpływanie na opinię publiczną – kształtowanie pozytywnych postaw wobec kraju nadawcy”*²².

W raporcie *„Dyplomacja Publiczna 2010”*²³ opracowanym przez Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP dyplomacja publiczna określona została mianem sztuki komunikowania się głównie ze społeczeństwem oraz innymi narodami. W odniesieniu do dyplomacji klasycznej ujmowania jest jako zespół jawnych i otwartych działań, opartych na zdywersyfikowanych instrumentach i konkretnej strategii, a jej podstawowym celem jest osiągnięcie długofalowego i trwałego pozytywnego efektu wizerunkowego dla kraju. Dlatego też jednym z zadań realizowanych w ramach dyplomacji publicznej jest „odkłamywanie” historii, jak również usuwanie negatywnych stereotypów w relacjach z innymi państwami lub bezpośrednio w kontakcie z ich społeczeństwami²⁴. Natomiast Marta Hereźniak zwróciła uwagę na konieczność interpretowania pojęcia dyplomacji publicznej jako zespołu różnorodnych działań

²¹ Więcej na temat dyplomacji publicznej oraz obszarów jej realizacji w: M. Leonard, C. Stead, C. Smewing, *Public Diplomacy*, London 2002, s. 8-21.

²² B. Ociepka, *Dyplomacja publiczna jako forma komunikowania międzynarodowego*, w: *Dyplomacja publiczna*, pod red. B. Ociepki, Wrocław 2008, s.12; Zob. więcej na temat dyplomacji publicznej: B. Ociepka, *Nowa dyplomacja publiczna – perspektywa teorii stosunków międzynarodowych oraz komunikowania politycznego*, w: „Przegląd Strategiczny”, nr 1/2012; S. Gawroński, *Dyplomacja publiczna – komunikowanie międzynarodowe na usługach brandingu narodowego*, w: „Komunikacja Społeczna” nr 1/2012.

²³ *Dyplomacja Publiczna 2010*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2011.

²⁴ Ibidem, s. 6.

komunikacyjnych podejmowanych przez rządy państw w celu propagowania własnych (krajowych) poglądów, przekonań czy systemów wartości oraz stylu życia wśród mieszkańców innych krajów²⁵.

Dyplomacja publiczna jest na gruncie teoretycznych rozważań nad stosunkami międzynarodowymi klasyfikowana jako jedno z narzędzi miękkiej siły (soft power), stosowane kompleksowo wyłącznie przez państwa demokratycznych. Jednym z jej fundamentów jest możliwość prowadzenie nieskrępowanej debaty dotyczącej zagadnień przypisanych sferze publicznej, na podstawie której dopuszcza się: po pierwsze swobodny udział nowych podmiotów (aktorów życia politycznego i publicznego) oraz po drugie wytwarza akceptowalną strategię formułowania opinii publicznej, co w konsekwencji zapewnia również możliwość prowadzenia dyskusji wokół tworzenia treści komunikowania skierowanego przez ośrodki władzy politycznej poza granice państwa do innych krajów czy społeczności²⁶.

Interpretując dyplomację publiczną jako proces międzynarodowego komunikowania, którego grono odbiorców jest znacznie szersze w odróżnieniu od założeń dyplomacji klasycznej - wyróżnić można jego dwie sfery: g2p (government to people – rząd do publiczności), a także p2p (people to people – publiczność do publiczności). Dlatego też dyplomacja publicznej nie został zawężony wyłącznie do kontaktów pomiędzy rządami poszczególnych państw, lecz za równie ważne z innymi podmioty w procesie komunikowania kwalifikuje międzynarodowe organizacje pozarządowe, korporacje transgraniczne, media międzynarodowe, a także innych uczestników stosunków międzynarodowych zdolnych do wywierania wpływu na wizerunek państwa i jego obywateli²⁷. W konstrukcji modelowej dyplomacji publicznej zakłada się wręcz wzajemne komunikowanie się państw demokratycznych (relacja nadawca – odbiorca), a także przyjmuje się istnienie tzw. otwartych systemów nadawczo-odbiorczych. Jednocześnie zarówno w przypadku krajów o reżimach demokratycznych i niedemokratycznych instrumentem dyplomacji publicznej może być również działalność propagandowa, stosowana między innymi w przypadku zaistnienia konfliktu międzypaństwowego lub skrajnie konfliktu zbrojnego lub stanu wojny. Ponadto propaganda może być uzupełnieniem operacji psychologicznych podejmowanych przez jedno państwo względem drugiego w sytuacjach kryzysowych²⁸.

²⁵ M. Hereźniak, *Marka narodowa. Jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*, Warszawa 2011, s. 98.

²⁶ Por.: B. Ociepka, *Nowa...*, s. 138.

²⁷ B. Ociepka, *Dyplomacja...*, s. 11-12.

²⁸ Por.: B. Ociepka, *Nowa...*, s. 138.

Przemiany związane z zakresem komunikowania dyplomatycznego, będącego częścią międzynarodowej komunikacji politycznej, poszerzające jego o obszary komunikowania zdefiniowane przez dyplomację publiczną doprowadziły do znaczącego wzrostu roli międzynarodowych mediów masowych (również umiędzynarodowienia działalności środków masowego przekazu funkcjonujących w obrębie danego państwa). W praktyce globalna wymiana informacji odbywa się przede wszystkim za pomocą międzynarodowych mediów masowych, i to zarówno w wymiarze administracyjno-politycznym, jak również pomiędzy mieszkańcami różnych krajów. Obywatele uzyskali możliwość za ich pośrednictwem oddziaływania na ośrodki artykułujące i agregujące interesy w wymiarze międzynarodowym choćby poprzez wytworzenie międzynarodowej opinii publicznej²⁹.

Począwszy od lat sześćdziesiątych XX wieku dynamiczny rozwój systemów łączności i przekazu satelitarnego spowodował pojawienie się środków masowego przekazu działających w wymiarze globalnym³⁰. J. Olędzki szczególne znaczenie w procesie umiędzynarodowienia komunikowania społecznego i politycznego przypisał między innymi międzynarodowym rozgłoszom radiowym oraz sieciom telewizyjnym, a także dynamicznie rozwijającemu się Internetowi, będącemu multimedialną platformą przekazu informacji. Ponadto podkreślił szczególne przyspieszenie procesu międzynarodowego komunikowania politycznego, które stało się konsekwencją powstania i rozwój światowych agencji informacyjnych, gromadzących aktualne informacje dotyczące najważniejszych wydarzeń z dziedziny życia politycznego, społecznego czy gospodarczego³¹. Do najbardziej rozpoznawalnych i opiniotwórczych światowych agencji informacyjnych zaliczyć można między innymi: niemiecką – Deutsche Presse-Agentur (DPA); angielską Agencję Informacyjną Reutera; rosyjski ITAR-TASS czy amerykańską Associated Press etc.

Trzecim kluczowym obszarem międzynarodowego komunikowania politycznego jest zagraniczna polityka kulturalna, która obok działalności stricte dyplomatycznej oraz gospodarczej zaliczana jest do filarów polityki zagranicznej prowadzonej przez współczesne państwa. Wszelkie inicjatywy rządowe w obszarze promocji kultury narodowej poza granicami kraju nastawione są przede wszystkim na budowanie pozytywnego wizerunku oraz

²⁹ Więcej nt. rozwoju międzynarodowych środków masowego przekazu w: S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 113-114;

³⁰ Por.: J. Olędzki, *Komunikowanie...*, s. 34.

³¹ Ze względu na zasięg wyróżnia się agencje: światowe, regionalne, krajowe lub lokalne. Podstawowym celem działalności agencji informacyjnych jest udostępnianie opracowanych informacji swoim klientom w formie periodycznych biuletynów, których podstawową jednostką jest depesza agencyjna: zob. J. Olędzki, *Komunikowanie...*, s. 37, 40 i 50.

postrzegania państwa przez otoczenie międzynarodowe. Sama zaś dystrybucja materialnym i niematerialnych dóbr kultury przyjmuje również wymiar moralno-psychologiczny. Dlatego też pojęcie zagranicznej polityki kulturalnej obejmuje również te działania ośrodków rządowych, które są nastawione na promocję języka narodowego i występów artystycznych, organizację wystaw sztuki, wspieranie działalności instytucji propagujących kulturę narodową poza granicami kraju, wzmocnienie działań ośrodków informacyjnych czy też bezpośrednią wymianę naukowców oraz studentów z innymi krajami. Przy jednoczesnym założeniu, iż są to działania zaplanowane i realizowane długofalowo według skonkretyzowanej strategii realizowane przez administrację danego państwa. Tak doprecyzowane pole działalności uznaje się za istotne wzmocnienie aktywności politycznej państw na arenie międzynarodowej³².

Zagraniczna polityka kulturalna określana jest również mianem dyplomacji kulturalnej oraz jest bardzo często utożsamiana z dyplomacją publiczną. Należy jednak pamiętać, że to aktywność międzynarodowa państw w sferze promocji kultury była zjawiskiem wcześniejszym, a jej upowszechnienie było ściśle powiązane ze zmianą struktury podmiotowej uczestników stosunków międzynarodowych prowadzącej do pojawienia się nowych, niepaństwowych podmiotów. Zagraniczną politykę kulturalną klasyfikuje się jako jeden z istotnych instrumentów dyplomacji publicznej a państwa co raz częściej dostrzegają jej szczególną rolę w utrzymaniu pokoju oraz bezpieczeństwa w wymiarze globalnym. Wykorzystanie tego instrumentu ułatwia proces budowania wzajemnego zrozumienia oraz akceptacji pomiędzy państwami i narodami, a także powoduje zbliżenie pomiędzy nimi³³. W ocenie Agaty Ziętek *„kultura jest (...) wykorzystywana w sposób instrumentalny, służąc osiągnięciu określonych celów w polityce zagranicznej państwa, które w jej ramach powołuje określone instytucje, współpracujące z rządami lub ministerstwami”*³⁴.

Natomiast według S. Michalczyka *„międzynarodową współpracę kulturalną można traktować jako integralną część współczesnych stosunków międzynarodowych, służącą zbliżeniu narodów, umacnianiu atmosfery bezpieczeństwa i pogłębiania humanizacji stosunków pomiędzy narodami i państwami”*³⁵.

Realizacja założeń zagranicznej polityki kulturalnej państwa uwarunkowana jest przez cztery podstawowe elementy: historyczny, instytucjonalny, programowy oraz kadrowo-

³² Por.: S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 116-117.

³³ Zob.: A. Ziętek, *Dyplomacja publiczna polski*, w: *„Annales Universitatis Mariae Curie - Skłodowska. Sectio K”*, nr XVII, 1/2010, s. 69-70 oraz P. Kieliszewski, M. Poprawski, *Instytucje publiczne i dyplomacja kulturalna*, w: *„Zarządzanie publiczne”*, nr 3 (9)/2009, s. 20-21.

³⁴ Ibidem, s. 70.

³⁵ S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 117.

finansowy. Pierwszy z nich – historyczny – obejmuje wykorzystanie tradycyjnych instytucji prowadzących działalność kulturalną w imieniu państwa poza jego granicami. Poszczególne kraje posiadają zróżnicowane doświadczenia oraz tradycje związane z wykorzystaniem kultury jako narzędzia realizacji polityki zagranicznej. Początkowo ich aktywność w tym zakresie ograniczała się do działań doraźnych, które następnie przyjęły formę zinstytucjonalizowaną i realizowaną przy pomocy wyspecjalizowanych organizacji działających w imieniu lub przy oficjalnym wsparciu władz państwowych. Pierwszą tego typu instytucję – *Aliance Francaise* – powołała Francja w roku 1883 a jej celem statutowym stało się promowanie języka francuskiego na obszarze terytoriów zależnych. Drugi element – instytucjonalny – obejmuje swym zakresem działalność oficjalnych instytucji powołanych przez rząd do kreowania oraz realizacji zagranicznej polityki kulturalnej. Przeważnie są to: wyspecjalizowane departamenty w strukturze ministerstwa odpowiadającego za dział administracji obejmujący politykę zagraniczną; centralne urzędy państwowe, agencje oraz fundacje państwowe, towarzystwa międzynarodowe lub instytucje podległe jednostkom samorządu terytorialnego. Znaczącą rolę w tym obszarze odgrywa również działalność publicznych mediów masowych o zasięgu międzynarodowych. Ich przekaz może być skierowany do obywateli zamieszkałych poza granicami kraju lub mieszkańców innych krajów przeważnie w ich ojczystych językach. Trzeci element – programowy wyznacza zakres merytoryczny oraz sposoby „eksportu kultury narodowej”, a także odzwierciedla bieżące kierunki polityki zagranicznej, jak też uwarunkowania tworzone bezpośrednio przez otoczenie międzynarodowe. Jednocześnie czynnik ten jest definiowany poglądami reprezentowanymi przez ugrupowania polityczne tworzące zaplecze parlamentarne dla ośrodka rządowego, a także w pewnym stopniu oczekiwania społeczeństwa. Przyjęte założenia programowe wyznaczają zakres oraz cele zagranicznej polityki kulturalnej, a także wskazują klucz selekcji oraz ekspozycji wybranych osiągnięć historycznych, naukowych, dzieł sztuki, produkcji filmowych, spektakli teatralnych etc. Wreszcie ostatni z wyżej wymienionych elementów – kadrowo-finansowy – sprowadza się do określenia przez ośrodek sprawujący władzę polityczną sposobów doboru personelu zajmującego się realizacją zagranicznej polityki kulturalnej w wymiarze administracyjnym. Każde państwo korzysta z innego systemu naboru, który powinien jednak opierać się na obiektywnych kryteriach, a także jasno sprecyzowanych wymaganiach obejmujących np.: znajomość języków obcych, posiadanie specjalistycznej wiedzy oraz doświadczenia w pracy dyplomatycznej, a także znajomości kultury oraz stosunków krajów, do których skierowana będzie wybrana sfera zagranicznej polityki kulturalnej. W literaturze przedmiotu czynnik kadrowy jest uznawany za znacznie ważniejszy od czynnika programowego

i instytucjonalnego. Podkreśla się, że jakość prowadzonej polityki zależy przede wszystkim od poziomu kompetencji, a także profesjonalizacji kadr realizujących zarówno program, jak też kierujących instytucjami realizującymi założenia polityki kulturalnej państwa w przestrzeni międzynarodowej³⁶.

Na tej podstawie należy uznać, że poszczególne państwa biorące udział w procesie międzynarodowego komunikowania politycznego wykorzystują swój dorobek kulturalny, naukowy oraz artystyczny do wzmocnienia realizacji głównych priorytetów polityki zagranicznej. Dlatego też prawidłowe zdefiniowanie założeń tejże polityki w sferze kultury powinno doprowadzić do uzyskania pozytywnego odbioru podejmowanych działań komunikacyjnych przez pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych. W tym kontekście należy również uznać, iż udział państwa w procesie międzynarodowej komunikacji kulturalnej może przynosić równocześnie wzmocnienie zarówno ich pozycji gospodarczej, jak również politycznej na arenie międzynarodowej. W przypadku bilateralnych relacji pomiędzy krajami sąsiadującymi ze sobą, skuteczne zdefiniowanie oraz realizacja zagranicznej polityki kulturalnej może prowadzić do ich zbliżenia, a także usunięcia barier komunikacyjnych i stereotypów we wzajemnym postrzeganiu. Uznając takie założenie – zagraniczna polityka kulturalna, na równi z polityką gospodarczą, będzie znaczącym obszarem międzynarodowego komunikowania politycznego państwowych uczestników stosunków międzynarodowych³⁷.

W raporcie przygotowanym w roku 2009 na zlecenie polskiego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego pt. *„Od wymiany kulturalnej do nowej inteligentnej siły. Promocja Polski przez Kulturę”* uznano szczególne znaczenie zagranicznej polityki kulturalnej zwanej również dyplomacją kulturalną. Podkreślono również rolę sektora kultury jako jednego z istotnych elementów europejskiej oraz światowej przestrzeni społecznej, politycznej oraz ekonomicznej, a także wskazano na jego dynamiczne oddziaływanie powodujące między innymi rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych³⁸. Autorzy przytoczonego powyżej raportu uznali wprost, że *„dla cywilizacji, która jest dzisiaj jedną wielką przestrzenią komunikacji państw, gospodarek, społeczeństw kultura jest ważnym nośnikiem tej komunikacji, możliwością bycia w świecie”*³⁹.

³⁶ Por.: S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 117-118.

³⁷ Zob. stanowisko: T. Orłowski, *Miejsce dyplomacji w strukturze stosunków międzynarodowych końca XX wieku*, w: „*Studia i materiały*”, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1998, s. 14.

³⁸ *Od wymiany kulturalnej do nowej inteligentnej siły. Promocja Polski przez Kulturę*, pod red. P. Potoroczyna, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2009.

³⁹ *Ibidem*, s. 5.

Czwartą formą międzynarodowej aktywności państw w obszarze komunikowania politycznego wymienioną przez S. Michalczyka jest public relations prowadzone w wymiarze międzynarodowym. Pojęcie to jest definiowane w literaturze przedmiotu różnorodnie, ponieważ badacze uwzględniają jego zróżnicowany zakres oraz mnogość podmiotów podejmujących tego typu działania w wymiarze wykraczającym poza granice jednego kraju. Studia nad działalnością nastawiona na kreowanie pozytywnego wizerunku państwa w przestrzeni międzynarodowej stały się obszarem w badaniach nad międzynarodową komunikacją polityczną na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Podstawy oraz zakres teoretycznych rozważań nad międzynarodowym public relations wyznaczyła Elisabeth Pitterle, która obroniła w roku 1995 na Uniwersytecie w Salzburgu dysertację doktorską pt. *„Zagraniczno-polityczne public relations: struktura, założenia i funkcje”*⁴⁰. Autorka zdefiniowała zagraniczno-polityczne public relations jako aktywność komunikacyjną podmiotów narodowego systemu politycznego, których przejawy widoczne są zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak również zewnętrznym. Adresatami takich działań będą państwowi oraz niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych, a w szczególności międzynarodowe media masowe oraz międzynarodowa opinia publiczna. Według Pitterle podstawowym celem zagraniczno-politycznego public relations jest pozyskanie akceptacji dla decyzji politycznych podejmowanych przez ośrodek rządowy przez innych uczestników stosunków międzynarodowych. Przy czym należy uwzględnić również, iż wszelkie instrumenty wykorzystane do komunikowania będą zawierały elementy miękkiej perswazji, a także poparte będą odpowiednio wyselekcjonowanymi argumentami. Przede wszystkim państwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych jako nadawcy swoje działania public relations będą kierować do innych władz innych państw lub bezpośrednio do ich obywateli albo instytucji mających możliwość oddziaływania na ośrodki sprawujące władzę polityczną⁴¹.

Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto definicję Sama Blacka, który międzynarodowe public relations określił jako działalność państwowych i niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych *„na rzecz zbudowania porozumienia ponad podziałami geograficznymi, kulturowymi i językowymi”*⁴².

Pozytywny wizerunek uczestnika stosunków międzynarodowych winien być rozpatrywany w dwóch ściśle ze sobą powiązanych sferach. Pierwsza z nich dotyczy uzyskania

⁴⁰ E. Pitterle, *Außenpolitische Öffentlichkeitsarbeit: Struktur-, Begründungs- und Funktionszusammenhang*, Dissertation, Salzburg 1995.

⁴¹ S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 118.

⁴² C. Black, *Public Relations*, Warszawa 1998, s. 185.

bezpośredniej akceptacji innych podmiotów, które może wyrażać się choćby w przypadku nowych państw wprost uznaniem ich podmiotowości lub uznaniem autorytetu krajów posiadających aspiracje mocarstwowe lub posiadających dominującą pozycję w wymiarze regionalnym albo globalnym. Natomiast druga sfera interpretacyjna wskazuje, że posiadanie pozytywnego wizerunku przez konkretny podmiot na arenie międzynarodowej określa jego bezpośrednią zdolność do miękkiego oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych z zamiarem realizacji założeń własnej polityki zagranicznej⁴³. Dlatego też podstawowym celem międzynarodowych działań public relations podejmowanych przez władze państwowe jest osiągnięcie realnych korzyści, polegających na dokonaniu pożądanej zmiany w sferze psychologicznej oraz świadomości zarówno mieszkańców krajów obcych, jak również własnych obywateli. Jednocześnie wiązka tak określonych działań komunikacyjnych może być kierowana do innych niekoniecznie państwowych uczestników stosunków międzynarodowych: członków rządowych organizacji międzynarodowych, pozarządowych ruchów czy korporacji transgranicznych. W praktyce prawidłowo zdefiniowane zagraniczno-polityczne public relations powinno być oparte na wyselekcjonowanych zagadnieniach dotyczących społeczno-politycznej aktywności państw, która swym zakresem wykracza poza granice jednego kraju. Powinno dostarczać jedynie takich informacji, aby odbiorcy mogli postrzegać rzeczywistość międzynarodową lub konkretne posunięcia polityczne zgodnie z oczekiwaniami nadawcy, co w konsekwencji winno przerodzić się w bezpośrednie poparcie polityki zagranicznej państwa przez jej obywateli czy też społeczeństwa innych krajów (odbiorców). Równocześnie zagraniczno-polityczne public relations państwa winno umożliwiać innym państwowym lub niepaństwowym podmiotom stosunków międzynarodowych podejmowanie decyzji zgodnych z jego oczekiwaniami czy zakładanymi do osiągnięcia celami. Dlatego też w literaturze przedmiotu międzynarodowe public relations realizuje funkcje: informacyjne, korygujące oraz socjalizacyjne⁴⁴. Pierwsza z nich pozwala na kreowanie pożądanego obrazu rzeczywistości międzynarodowej, druga pozwala na korektę niepożądanego postrzegania zgodnie z oczekiwaniami nadawcy, wreszcie trzecia umożliwia na drodze pedagogiczno-dydaktycznej redefinicję postaw i poglądów krajowego i zagranicznego otoczenia społecznego.

Międzynarodowe public relations prowadzone przez państwa tworzone jest z uwzględnieniem czynników zewnętrznych (niezależnych) oraz wewnętrznych. Głównym

⁴³ Por.: R. Maćkowska, *Kształtowanie wizerunku Polski w krajach Unii Europejskiej*, w: „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych. Kwartalnik”, nr II/2012, s. 179-180.

⁴⁴ Por.: S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 118-119.

elementem wyznaczającym jakość oraz zakres zagraniczno-politycznego PR jest styl polityki zagranicznej państwa oraz przyjęte sposoby jej realizacji przez uprawniony ośrodek decyzyjny. Można wprost przyjąć, iż realizowane kierunki oficjalnej polityki zagranicznej będą osią, wokół której tworzone i koncentrowane będą wszelkie działania komunikacyjne oraz perswazyjne podejmowane przez wszystkie uprawnione przez ośrodek rządowy instytucje oraz agendy wyznaczone do realizacji założeń polityki zagranicznej. Przy czym ośrodek ten będzie kategorycznie wskazywał na hierarchię podejmowanych działań, która będzie dzieliła je na strategiczne oraz uzupełniające.

Zagraniczno-polityczne public relations jest warunkowane również przez bieżący stan otoczenia międzynarodowego, jego zachowania, a także ogólny klimat stosunków międzynarodowych panujący w wymiarze regionalnym lub na całym świecie. Dlatego też można uznać, że konstrukcja public relations danego podmiotu będzie bezpośrednią odpowiedzią na impulsy pochodzące z przestrzeni międzynarodowej. Jednocześnie ośrodek odpowiedzialny za jego kreowanie oraz realizację w swoich działaniach komunikacyjnych będzie reagował na bieżącą sytuację polityczną na arenie międzynarodowej. Przypisując podmiotom państwowym podstawową rolę kreowania międzynarodowego public relations wyróżnić można dwa jego ujęcia. Pierwsze z nich – węższe – zakłada, iż polityczno-zagraniczne public relations będzie uwzględniało przede wszystkim te impulsy oraz sytuacje wymagające reakcji ośrodka rządowego w relacjach bilateralnych z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Natomiast w ujęciu szerszym, międzynarodowe public relations będzie dotyczyło stosunków wielostronnych, a przede wszystkim działalności państw na form rządowych organizacji ponadnarodowych i międzynarodowych w wymiarze regionalnym lub globalnym. Impulsy takie mają charakter bardziej złożony a ośrodki odpowiedzialne za realizację działań public relations zobowiązane są niejako do systematycznego dostosowywania jej do wymogów stawianych przez otoczenie międzynarodowe⁴⁵. Zarówno ujęcie węższe, jak również szersze czynników wpływających na działania państw w obszarze międzynarodowego public relations winny być oparte na profesjonalnym personelu, a także wiarygodnych informacjach o aktualnym stanie stosunków międzynarodowych. Ponadto promocji pozytywnego wizerunku kraju na forum regionalnych lub powszechnych organizacji międzynarodowych winno być uzupełnieniem działalności podejmowanych w ramach dyplomacji klasycznej oraz publicznej, jak również opierać się o regularną aktywności instytucji działających w imieniu państwa oraz systematyczną

⁴⁵ Zob.: S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 119.

dystrybucję odpowiednio profilowane materiały informacyjne. Należy również uznać znaczenie personalnej obsady poszczególnych, kluczowych stanowisk w organach organizacji międzynarodowych, będącego również miernikiem pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Zgodnie z zasadą zakładającą, iż im więcej przedstawicieli danego kraju pełni eksponowane i prestiżowe funkcje, tym skuteczniejsze może być ich zaangażowanie na rzecz budowania wizerunku na forum międzynarodowym. Ośrodki rządowe odpowiedzialne za kreowanie oraz realizację zagraniczno-politycznego public relations mogą również w tej sferze wykorzystać przynależność państwa do konkretnych organizacji międzynarodowych do bezpośrednie promocji wizerunku poprzez realizację konferencji, spotkań oraz seminariów⁴⁶.

Równie ważnym czynnikiem warunkującym zakres, treść oraz sposoby realizacji zagraniczno-politycznego public relations jest pozycja międzynarodowych mediów masowych i poziom ich zaawansowania technologicznego, a także jakość publicystyki międzynarodowej oraz dziennikarstwa międzynarodowego. Równocześnie podkreśla się również konieczność uwzględnienia czynników wewnętrznych, do których zaliczyć można między innymi: relacje pomiędzy krajowymi środkami przekazu masowego a ośrodkami państwowymi odpowiedzialnymi za kreowanie zewnętrznego public relations, stosunku społeczeństwa do polityki zagranicznej, jak również poziomu zainteresowania sfery publicznej kwestiami wizerunkowymi państwa. Wskazuje się także konieczność uwzględnienia przez elity rządzące państwem opinii organizacji pozarządowych i reprezentantów ugrupowań opozycyjnych oraz poziomu zainteresowania mediów krajowych zagadnieniami związanymi problematyką międzynarodową⁴⁷.

W studiach nad wykorzystaniem przez państwowych uczestników stosunków międzynarodowych instrumentów komunikowania do tworzenia pozytywnego wizerunku oprócz pojęcia zagraniczno-politycznego public relations spotka się również podejścia badawcze, w których definiuje się odrębnie pojęcie międzynarodowego, państwowego public relations. W ujęciu takim podkreśla się przede wszystkim wysiłek władz państwowych w tym obszarze międzynarodowej komunikacji politycznej kierowanej do przestrzeni międzynarodowej. Badaniu poddawany jest w tym przypadku wpływ globalizacji stosunków międzynarodowych oraz komunikacji międzynarodowej na wizerunek państwa⁴⁸.

⁴⁶ Por.: R. Maćkowska, op. cit., s. 182.

⁴⁷ S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 119.

⁴⁸ Ibidem.