

A NYILVÁNOS DIPLOMÁCIA JELENE ÉS JÖVŐJE AMERIKAI SZEMMEL

DÉVAI DÓRA

A *public diplomacy*, vagy a magyar nyelvben is egyre inkább elterjedt kifejezéssel élve *nyilvános diplomácia*¹ mindig is izgalmas és érdekfeszítő, jóllehet nem mindig hálás témának bizonyult. A magyar hallgatóság ezúttal a téma egyik legelismertebb amerikai szakértője segítségével nyerhetett betekintést az amerikai – és részben a közép-kelet európai – nyilvános diplomácia aktuális kérdéseibe. *Philip Seib* az újságíró, a nyilvános diplomácia és nemzetközi kapcsolatok professzora a Magyar Külügyminisztérium meghívására érkezett hazánkba. A professzor a Dél-Karolinai Egyetem Nyilvános diplomáciai Központját vezeti. Az érdeklődők több helyszínen is részt vehettek a professzor előadásain. Jelen elemzés vezérfonalául a Magyar Külügyi Intézet november 22-i „*The Case for Public Diplomacy*” című előadása és az Euro-Atlanti Klub november 24-i rendezvénye szolgál. Az előadások szűkebb témája a *média-diplomácia* fejlődése volt. Ezért az aktuális kihívások előtt érdemes röviden áttekinteni az amerikai nyilvános diplomácia ki-/ átalakulását a huszadik században. Végül rövid kitekintést teszünk a magyar EU elnökség legidősebb nyilvános diplomáciai feladataira.

Public diplomacy fogalom evolúciója

Közdiplomáciáról beszélünk, amikor Anwar Sadat, Valéry Giscard d'Estaing vagy Helmut Schmidt az amerikai kormány oktatási csereprogramjának keretében tett látogatást az USA-ba, vagy amikor a latin-amerikai TV nézők a USIA drog csempészetéről készített dokumentumfilmjét láthatták, vagy amikor a világ rádióhallgatói a *Voice of America* hullámhosszán hallgathatták Neil Armstrong szavait a holdrészállásakor. A kulturális attasék segítenek például a hazai sajtó embereinek a hivatalos amerikai nyilatkozatok közzétételében.²

A fogalom mai napig kissé amorf megközelítésben tárgyalható, ugyanis nem létezik egységesen elfogadott definíció. Mitöbb, a mai értelmezésnek megfelelő fogalom is csak az 1960-as években látott napvilágot, amikor is a Fletcher School of Law and Diplomacy dékánja *Edward Guillon*, egy korábbi diplomata, 1965-ben, elsőként, megalakította az Edward R. Morrow Center of Public Diplomacy-t. Az iskola prospektusában szereplő – nem túl egzakt – leírás szerint: „Nyilvános diplomácia alatt azokat az eszközöket értjük, amelyekkel a kormányok, magán csoportok és egyének mások viselkedését és véleményét olyan módon befolyásolják, ami hatással van a külpolitikai döntéseikre.”³ A diplomáciatörténész, *Alan K. Henrikson* definíciója 2005-ből így hangzik: „A nyilvános diplomáciát úgy lehetne egyszerűen meghatározni, mint a kormányok számára egy olyan eszköz a nemzetközi kapcsolataikban, ahol a tömegtájékoztatás mellett egy sor nem-kormányzati entitást is felhasználnak (politikai pártok, nagyvállalatok, kereskedelmi szervezetek, szakszervezetek, oktatási intézmények, vallásos szervezetek, etnikai csoportok stb. beleértve a befolyásos személyiségeket is) abból a célból, hogy befolyásolják más kormányok politikáját és cselekedeteit.”⁴

¹ A másik lehetséges magyar fordítás a „közdiplomácia” ami jól kiemeli a közvélemény befolyására irányuló tevékenységet. Mivel azonban úgy tűnik, hogy inkább a nyilvános diplomácia kifejezés gyakoribb, például a NATO dokumentumokban, a szerző is ehhez igazodik.

² Public Diplomacy. <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm#traditional>. Letöltve: 2010.11.20.

³ The Edward R. Morrow Center of Public Diplomacy at The Fletcher School
<http://fletcher.tufts.edu/morrow/pd/definitions.html>. (2010.11.22.)

Ezt megelőzően a public diplomacy inkább a nyilvánosság, az átláthatóság követelményeként élt a köztudatban. Ennek talán legismertebb példája Woodrow Wilson 14 pontja közül az első.

⁴ u.o.

E példák is jól szemléltetik a média egyre növekvő befolyását a közvéleményre, illetve a *média és a nyilvános diplomácia bonyolult kapcsolatát*. Egy szakértő szerint öt fő módszerrel él a nyilvános diplomácia: meghallgatás, terjesztés, kulturális diplomácia, nemzetközi rádió vagy TV közvetítés, csere-diplomácia. A nyilvános diplomácia akkor hatékony, ha lépést tart a nemzetközi környezet, a céltársadalom politikai, gazdasági és technológiai fejlődésével.

A fogalom értelmezését és operacionalizálását kényes kérdéssé teszi az a tény, hogy meglehetősen porózus a határvonal a szalonképes nyilvános diplomácia és a sokkal kevésbé elfogadható *propaganda* között. Az USA-ban a két világháború és a hidegháború alatt váltak leginkább tetten érhetővé a jól körülhatárolt ellenfél befeketítéséért és az amerikai érdekek, értékek felmagasztalásáért tett erőfeszítések. A hidegháború után a George W. Bush kezdeményezte terrorizmus elleni globális háború kapcsán került újra felszínre e kérdéskör, és hozta kellemetlen helyzetbe az amerikai külpolitika irányítóit. A nyilvános diplomácia lekülönbözőbb szakértői és gyakorlói igyekeznek elkülöníteni a közdiplomáciát a propagandától. Az egyik metszéspont a kettő közt a *hitelesség*. A nyilvános diplomácia művelői szerint a propaganda dezinformál. *Edward Murrow*, a második világháború idején az angolszász világ vezető haditudósítója és a nyilvános diplomácia „atyja”, akit Philip Seib professzor is többször idézett azt mondta erről: „... az igazság a legjobb propaganda, a hazugság a legrosszabb. Ahhoz, hogy meggyőzőek legyünk hihetőnek kell lennünk; hogy hihetőek legyünk, hitelesnek kell lennünk; hogy hitelesek legyünk, igazat kell mondanunk.”⁵ Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a nyilvános diplomácia fő célja a közvélemény befolyásolása, a tömegtájékoztató manipulálása az (ideológiai) ellenfelek diszkreditálása. *John Brown* egykori diplomata szavaival: „Legjobb esetben a public diplomacy őszintén és tényszerűen tájékoztat egy nemzet életmódjáról és külpolitikai céljairól; elősegíti a nemzetközi megértést; meghallgat másokat és párbeszédet folytat. Legrosszabb esetben, a propaganda a hallgatóságra erőlteti a mondandóját, gyakran ismétlésekkel és szlogenekkel; démonizálja a külvilág elemeit; komplex történeteket leegyszerűsít; félreértelmezi az igazságot és szándékosan hazudik.”⁶ A legtöbbször kiemelt különbségek az üzenet kifinomultsága, hitelessége és a kommunikáció kétirányúsága.

Ami nem változott az idő során, az a nyilvános diplomácia célcsoportja, az adott ország vagy országok lakossága, a közvélemény. Kibővült viszont az üzenet továbbítására használt csatornák és eszközök tárháza. A két világháború alatt leginkább plakátokat gyártottak, filmhíradókat vetítettek, de a legkedveltebb a nagy távolságokba is eljuttatható és viszonylag költségkímélő közmedium a rádió volt. Nem volt ez másképp a hidegháború idején sem. 1953-ban Eisenhower elnök hozta létre az *Egyesült Államok Információs Ügynökségét*. A *USIA* mint ahogy ma is, minden lehetőséget megragadott az információ közvetítésre kezdve a személyes kapcsolatoktól a rádió és TV közvetítéseken át a kiállításokig, és az angol nyelvleckéig. Abban az időben a világ leghatékonyabb –

és egyben a legnagyobb költségvetéssel dolgozó – teljes körű szolgáltatást nyújtó public relations szervezeteként működött. Seib professzor kiemelte, hogy a bipoláris világban azért is lehetett ilyen sikeres az amerikai nyilvános diplomácia, mert nagyon limitált versenytárral kellett szembenéznie. Ez többnyire a Moszkvai Rádió volt. Abban az időben a keleti blokk lakói számára a Szabad Európa Rádió, vagy a Voice of America jelentette az egyetlen hiteles és valóban nemzetközi tájékoztató pontot. Így elégséges volt az ellenséges propaganda semlegesítésére az amerikai értékek, életmód egyoldalú népszerűsítése.

Kihívások

Az 1980-as évektől kezdve a *hírközlési és információs technológia* fejlődésének köszönhetően a médiának egyre nagyobb befolyása van a közvéleményre, illetve a közvéleménynek is egyre tágabb lehetőséget biztosít a nemzetközi folyamatokban való részvételre. Philip Seib egyenesen a hírközlési eszközök proliferációjáról beszél. Ugyanakkor a média által 24 órán keresztül továbbított híryananyag a diplomáciai jelentőmunka, és a külpolitikai döntéshozatal szerves részét képezi. Ugyanakkor kényszerhelyzetbe is hozza a döntéshozókat, akiknek a továbbiakban egyre kevésbé van módjuk hogy zárt ajtók mögött, kellő idő alatt kiérlelt döntéseket hozzanak. Számolniuk kell az ún. *CNN effektussal*.⁷ A kérdés az, hogy a külpolitikai kormányzat mennyire tudja kihasználni a technológiai fejlődésből adódó új lehetőségeket, és milyen mértékben képes versenyre kelni a média „*agenda setting*” szerepével, hiszen a média és a külpolitika eltérő célrendszerrel, érdekekkel bír.

⁵ Public Diplomacy <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm#traditional> (2010.11.10.)

⁶ http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/0709/comm/brown_pudiplprop.html (2010.11.10.)

⁷ A CNN-t Ted Turner 1980. június 1-én hozta létre. Ez volt az első 24 órás „mindenes” hírsatorna. Ma már vitatott a CNN effektus hatása. Szakértők szerint inkább csak akkor érvényesül, ha a külpolitikai döntéshozók nem elég felkészültek, vagy döntésképtelenek.

A következőkben a Seib professzor által felvetett dilemmákat tekintjük át. Elsőként a kormányoknak el kell dönteni, hogy közdiplomáciájukban a hagyományos hírmédiát vagy inkább az új média – például az online közösségi vagy fájlmegosztó oldalak, blogok – eszközeivel kívánják élni, mert mindegyiknek más a célközönsége, eszköztára. Vajon a hazai vagy a célország médiumait használják? Példának okáért a terrorizmus elleni háború teljesen más perspektívából nézik Afganisztánban és Pakisztánban, ahol többek között inkább a pilóta nélküli amerikai kémrepülők áldozataira koncentrálnak, Amerikában viszont szinte senkit nem érdekel már a téma.

Az amerikai közdiplomáciának jelentős *versenyhátrányai* vannak. Jelenleg 67 műholdas TV csatorna működik, legtöbbjük online hozzáféréssel. Ezek az új regionális csatornák, mint például az Al Arabia, nem szorulnak külső forrásokra, elsődleges hírforrások a diaszpóra népesség számára is. Hitelesség szempontjából nem hogy elveszítette a monopol helyzetét az amerikai tömegtájékoztatás, de sok esetben egyenesen hiteltelenné vált. Az Al Jazeera-t sokkal megbízhatóbb forrásnak tartják, mint a CNN-t és nem csak a Közel-Keleten. Egyik állam kormánya sem gyakorol ellenőrzést a csatorna felett, ugyanakkor óriási stábbal dolgozik Washingtonban és Londonban és a helyi véleményformálók és döntéshozók megnyilvánulásainak is fórumot biztosít, például több interjút készítettek Obama elnökkel és Hillary Clintonnal. Ezek a csatornák bővelkednek anyagi forrásokban is.

Ezzel szemben az amerikai kormány által évi 800 millió dollárral támogatott arab nyelvű csatornát, a virginiai Al Harra (~a szabad csatorna) senki nem nézi. Seib szerint azért, mert a hidegháborús prizmán keresztül működik. Egysíkú propagandát folytat, főként az USA-ban élő arabok irigylésre méltó életét hirdető dokumentumfilmekkel.

Nem csak az arab világban kell számolni a versenyhátránnyal. A kínai nyilvános diplomácia terjeszkedik a legagresszívabban. Több mint 100 kínai kulturális intézet működik elsősorban a nyersanyagban gazdag országokban és az USA-ban, több műholdas adást is sugároznak szerte a világban. A kínai CCTV 6 milliárd dolláros költségvetéssel gazdálkodik.

Számottevő befolyással bír a szórakoztató média is. Ide tartoznak például a Magyarországon is egyre népszerűbb távol-keleti szappanoperák, vagy az arab országokban népszerű török válfajaik.

Ezekhez képest az amerikai nyilvános diplomácia minden tekintetben el van maradva. Nem képes a hidegháborús logikán túllépve megújulni. Nehézséget jelent az új média – internet, smart phones stb. – hitelességének ellenőrzése is. A legjobb megoldás a legtöbb szakértő és Seib szerint is a felhasználókat, tehát a lakosságot kell megtanítani a médiával szembeni kritikai szemléletre.

A USIA önállósága megszűnt amikor 1999-ben a külügyminisztérium alá rendelték. Ez egyben a nyilvános diplomácia periférikus szerepét is jelezte az amerikai külpolitikai gondolkodásban. Seib szerint így túl sokan dolgoznak ezen a területen, így mára tényleg elveszítette az „ütőerejét”. A legfőbb közdiplomata az elnök, bár a jelentőségét csökkenti, hogy nem áll mögötte egy megfelelő háttérintézmény.

A külpolitikai kormányzásnak változatlanul legalább olyan fontos része a „*puha hatalom*” mint a „kemény hatalom”. Az amerikai kormányzat szeptember 11 fájdalmas tapasztalása után ébredt rá erre a tényre. Bush elnök a Kongresszusban elhangzott kérdése „Miért utálnak minket?”, vagy Richard Hoolbroke cikke a Washington Postban 2001 októberében „Egy ember egy barlangból hogyan tudott hatékonyabban kommunikálni, mint a világ legfejlettebb kommunikációs nagyhatalma?” ébresztőt fújt a külpolitikai kormányzatnak. Ennek hatására a *terrorizmus elleni globális háború* keretében kampányt indítottak a – még mindig hidegháborús logika mentén működő⁸ – közdiplomáciában (és közpolitikában). 2005-2007 között Karen Hughest a közdiplomáciáért felelős „államtitkár” volt a terv zászlóvivője. Az okokat itt most nem áll módunkban tárgyalni, de később maga a kormányzat is elismerte, hogy a propagandisztikus taktikával végrehajtott terv hatástalan maradt, vagy éppen ellentétes hatást váltott ki.

Seib úgy gondolja, a hagyományos, kormányok közötti diplomácia mellett egyre nő a nyilvános diplomácia szerepe, de ezzel a felismeréssel még mindig adós Amerika. Az egész nyilvános diplomáciai gondolkodást meg kell változtatni. Sokkal fantáziadúsabb, innovatív és gyakorlatias megoldásokra van szükség, ha növelni akarják az ország népszerűségét és befolyását. Ehhez azonban gyakorlati megoldások is szükségesek. Például az elmaradott országokban a víz diplomácia sokkal hatékonyabban működhet, mint bármilyen kommunikációs kampány. Az Obama-effektust sem tudják jól kihasználni, ha nem követik tetteket, mert a nyilvános diplomácia nem csak egyszerűen hirdetéspolitika.

⁸ A kampány egyik pillére az amerikai értékek és érdekek univerzalizmusát hirdető propaganda volt.

Philip Seib úgy látja, hogy az EU-nak még van hova fejlődni a nyilvános diplomácia terén. Közép-Kelet Európának is nagy szüksége van a közdiplomáciára, hogy egyáltalán megismerhessék a világ többi részén a rendszerváltó országokat. A nyilvános diplomácia fontos szerepet játszik a kormányok közötti új kapcsolatok kialakításában is. Ilyen például a Keleti Partnerség is.

Meg kell azonban jegyezni, hogy ebből a szempontból az EU is hasonló rövidlátástól szenved, mint az USA. Ugyanis csökkenő vonzerejét leginkább annak köszönheti, hogy a tagjelölt országoknak tett hangzatos ígéreteket nem követik tettek.

Magyar EU elnökség

Érintőlegesen meg kell itt említeni a soros magyar EU elnökséget is. Különösen nehéz feladat elé állítja a magyar kormányt, hogy figyelmét megosztva, egyszerre több irányba kell kommunikálnia. Teljesen más technikát kíván a brüsszeli nemzetközi tudósítók felé történő kommunikáció, mint a hazai közvélemény. Ráadásul a magyar hivatalos tájékoztatási kultúra nagyon különböző a nyugat-európaiktól (vagy az amerikaiaktól). „A legutóbbi időkhöz hiányzott belőle a *proaktivitás*, vagyis a sajtó felé történő kommunikáció előre meghatározott politikai célok elérése érdekében” írja Gyévai Zoltán, brüsszeli tudósító.⁹ Robák Ferenc a magyar EU-elnökség operatív ügyeinek kormánybiztosa elmondta, tisztában vannak a feladat kihívásaival, és azzal is, hogy nem elég jól megoldani az elnökségi feladatokat, de legalább annyira fontos az eredmények hatékony kommunikálása. A sikeres elnökség hosszú távon is nagy előnyt jelent a magyar érdekvédelem szempontjából. A kifelé történő kommunikáció elsősorban egy külügyminisztériumi stáb feladata lesz.¹⁰

Végül néhány szó a napokban végtérő *Európa Kulturális Főváros* rendezvénysorozat sajtóvisszhangjáról. A cikk szerzője végezte Pécs város számára az angol nyelvű sajtófigyelést és médiaelemzést. Ennek alapján elmondható, hogy az ismert hátráltató tényezők ellenére alapvetően pozitív mérleg vonható a rendezvények sajtóvisszhangját illetően. Azonban a két kiemelt időszakot kivéve – a 2010 januári megnyitó, és a nyári turisztikai főszezon – nagyon csekély figyelem hárult Pécsre. Az angolszász sajtón belül a Washington Post egyetlen hírügynökségi cikkét vette át több amerikai regionális lap. Ennek köszönhetően, ha csak egy halvány villanás erejéig is, Magyarország és Pécs is megérhette a 15 perc hírnevet. Elsősorban turisztikai szempontból értékelték a város történelmi, művészeti és etnikai gazdagságát. Ebből a szempontból tehát megvalósult a szervezők célkitűzése, Pécs mint a „határok nélküli város” *brand* üzenete átment. Az érdeklődés hiánya ugyanakkor érthető is, hiszen elsősorban Isztambul EKF állt a világsajtó reflektorfényében, amivel nehéz is lett volna felvennünk a versenyt.

Konklúzió

Röviden összegezve Seib professzor előadásait, hiába volt a hidegháborús amerikai nyilvános diplomácia rendkívül hatékony, az USA ezen a területen ma lemaradóban van. Az egyre csökkenő abszolút és relatív hatalma tükrében alaposan át kell gondolnia külpolitikai eszköztárát, és növelni a „puha hatalmat” szolgáló eszközök és kormányzati politikák arányát, vagy legalábbis lépést kell tartania nemzetközi vetélytársaival.

Az Európai Unió szintjén viszonylag fiatal a tudatos és strukturált nyilvános diplomácia, itt is sok a tennivaló. Ugyanez mondható el Magyarországról is, ahol az EU elnökség alatt óriási nyomás nehezől majd, mert nagyon sok múlik a sikeres kommunikáción.

© DKE 2010.

<http://www.southeast-europe.org>
dke@southeast-europe.org

*

Figyelem! *Kedves kutató!* Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. *A tanulmányt a következőképpen idézze:*

Dévai Dóra: A nyilvános diplomácia jelene és jövője amerikai szemmel. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 1. No. 4. (2010 tél) 4 p. Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő.*

⁹ Gyévai Zoltán: „Imázs vagy blamázs?” In: *Figyelő*. 42. szám. 35. o.

¹⁰ Nagy Iván Zsolt: „Eladni Európát, eladni a magyarokat.” u.o. 36. o.