

POLICY PAPER

PERSPEKTIVY VEŘEJNÉ DIPLOMACIE ČESKÉ REPUBLIKY

Jana Peterková

Eliška Tomalová

březen 2008

Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.

Nerudova 3

118 50 Praha 1

Perspektivy veřejné diplomacie České republiky

Jana Peterková

Eliška Tomalová

Dne 29. ledna 2008 se v Ústavu mezinárodních vztahů v Praze konal diskusní seminář „Veřejná diplomacie jako součást diplomatické praxe. Perspektivy teoretického studia a možnosti využití v praxi – příklad České republiky“, pořádaný za podpory Grantové agentury Akademie věd České republiky v rámci řešení grantového projektu „Veřejná diplomacie a její význam pro postavení státu v mezinárodních vztazích“ (IAA701150701). Cílem setkání bylo představit dosavadní teoretický výzkum vztahující se k tématu a podnítit diskusi nejen o veřejné diplomacii obecně, ale zejména o konkrétním příkladu České republiky a dalších perspektivách české veřejné diplomacie. V rámci semináře přednesli své příspěvky Eliška Tomalová z Ústavu mezinárodních vztahů („Veřejná diplomacie a kulturní diplomacie“), Jana Peterková z Vysoké školy ekonomické („Nové trendy výzkumu“) a Jozef Bátora z Rakouské akademie věd („Veřejná diplomacie malých a středních států – Veřejná diplomacie jako dvoudimenzionální aktivita“). Na základě přednesených příspěvků a následné diskuse zde shrneme hlavní problémy a směry vývoje současné veřejné diplomacie se zvláštním zřetelem k České republice.

Veřejná diplomacie se v posledních letech stala často užívaným pojmem i v České republice. Dnes je chápána především jako *proces komunikace se zahraničním publikem*. Tento proces je zaměřen na dosažení pozitivních představ o zemi, o národních institucích, o kultuře, o cílech zahraniční politiky „v myslích a srdcích“ zahraniční veřejnosti a státních elit. Veřejná diplomacie již také není spojována se zahraniční politikou výhradně jako její nástroj, ale namísto toho se sama stává její prioritou. Hlavním rozdílem mezi diplomacií tradiční a diplomacií veřejnou v současném pojetí je její zaměření ne pouze na diplomatickou komunitu, ale na širší veřejnost. Cílem veřejné diplomacie je pak vytvoření příznivého a zároveň realistického obrazu země v jiných státech. Presentovaný obraz má být nápomocen většímu porozumění pro cíle daného státu a pro názory či stanoviska představitelů státu mezi dalšími členy mezinárodního společenství.

Následující přehled je rozvržen do čtyř základních částí. První část představuje základní vymezení veřejné diplomacie jako pojmu a její vztah k diplomacii kulturní. Zmíněny jsou také pojmy související, se kterými se setkáváme, a to „soft power“, „nation branding“ či „zahraniční prezentace státu“. Druhá část je věnována současným trendům a otázkám ve výzkumu, které reprezentuje například

multiplicita aktérů veřejné diplomacie, její vazba na zahraniční politiku či možnosti spolupráce mezi jednotlivými aktéry a další otázky spojené s jejím rozvojem, jako je vztah mezi zahraniční a domácí dimenzí veřejné diplomacie. Třetí část se zabývá otázkou specificity veřejné diplomacie malých a středních států, mezi které patří i Česká republika, a vztahu mezi zahraniční a domácí dimenzí veřejné diplomacie. Poslední část analyzuje stávající situaci české veřejné diplomacie. V závěru nabízíme několik doporučení pro další směřování veřejné diplomacie ČR.

Veřejná diplomacie, příbuzné koncepty a jejich využití v praxi

Ačkoli je pojem **veřejná diplomacie** často užíván, trpí nedostatkem jasného vymezení. Mezi základní charakteristiky můžeme přesto řadit dvě následující: veřejná diplomacie se v první řadě zaměřuje na širší publikum. Za druhé je veřejnou diplomacií možné chápat spolu s autorem konceptu Josephem Nyem jako nástroj šíření měkké moci/síly (*soft power*) státu, která na rozdíl od tvrdé síly (*hard power*) není založena na donucovacích prostředcích, ale představuje sílu přitažlivou. Mezi její základní zdroje patří kultura, politické hodnoty a zahraniční politika daného státu (pokud je považována za legitimní a morální). Významnou součástí veřejné diplomacie je i **kulturní diplomacie**, která znamená cílené šíření kultury daného státu směrem ke státu příjemce. Mezi hlavní prostředky kulturní diplomacie patří organizování kulturních akcí a výměn, výuka jazyka dané země, studijní a vědecká spolupráce apod. Do aktivit kulturní diplomacie někdy řadíme i zahraniční audiovizuální politiku, tj. zahraniční rozhlasové a televizní vysílání daného státu. Jejím cílem je zejména budování dlouhodobého vztahu založeného na důvěře a vzájemném poznání prostřednictvím šíření kultury.

V souvislosti s termínem veřejná diplomacie se objevuje řada dalších příbuzných pojmů. Mezi nejčastěji používané patří **nation branding**. Nation branding je koncept usilující o vytvoření značky daného státu (brand state), která jej bude jasně vymezovat na mezinárodní scéně a pro příjemce tohoto vzkazu bude jednoduší takový stát identifikovat s určitými charakteristikami. Značka (brand) zároveň pomáhá vytvářet pozitivní percepci státu na mezinárodním poli (stejně jako veřejná diplomacie) s cílem přilákání investorů, obchodních partnerů, turistů a obecně má vytvářet chuť s daným státem spolupracovat. S veřejnou diplomacií má tento koncept společné zejména zaměření na širší zahraniční publikum. Posledním souvisejícím pojmem, který je dnes hojně užíván i v případě České republiky, je **zahraniční prezentace státu**. Tento koncept je podle základních dokumentů (viz zejména Koncepce jednotné prezentace ČR z roku 2005) chápán komplexně jako souhrn všech aktivit prezentujících stát navenek, tj. aktivit v oblasti kultury, zahraničního obchodu, sportu, turistiky apod.

Nové trendy ve veřejné diplomacii

V poměrně nedávné minulosti došlo k řadě významných změn mezinárodního prostředí, na které musí reagovat také veřejná diplomacie. Ať už se jedná o proces

globalizace, změny v komunikačních a informačních technologiích, nárůst schopnosti veřejnosti ovlivňovat politiku vlád svých zemí či rozšíření okruhu aktérů mezinárodních vztahů a dalších trendů. Snaha na tyto změny adekvátně reagovat stojí v pozadí nových trendů ve veřejné diplomacii. Některé zahraniční zdroje hovoří dokonce o „nové veřejné diplomacii“.

Mezi nové trendy bezesporu patří **multiplicita aktérů veřejné diplomacie na mezinárodní scéně**. Kromě států se účastníky stávají také nadnárodní uskupení (EU) či mezinárodní vládní organizace (OSN, NATO) nebo nestátní aktéři (neziskové organizace, soukromé subjekty). Ve vztahu k nevládním organizacím se jedná, zejména pro malé státy, o možného partnera při prosazování vlastních politických cílů. Posledním zmiňovaným typem jsou subjekty soukromého sektoru, které se stejně jako nevládní organizace mohou se státy setkávat jak na zahraniční, tak také na domácí scéně. Pro nadnárodní aktéry představuje určitý problém jak sjednocení používané terminologie, tak také význam efektivní koordinace a především význam „domácí“ dimenze veřejné diplomacie, v případě nadnárodních struktur zaměřené na obyvatelstvo členských států. Mezinárodní organizace vládní povahy usilují především o posílení vlastní identity, absence zahraniční politiky v tradiční státní podobě jim umožňuje pominout otázky spíše hospodářského zájmu a soustředit se především na politické priority vlastní činnosti. Činnost nestátních aktérů, zejména neziskových organizací, je veřejností často přijímána daleko lépe a vnímána jako objektivnější než činnost státních elit (především velkých států). Soukromé firmy jsou spojovány s veřejnou diplomacií zejména díky spojení komerčních značek se zemí původu a z toho vyplývajícího vzájemného ovlivnění.

Otázkou, které se dostává stále více pozornosti, jsou také **možnosti spolupráce** mezi jednotlivými subjekty působícími v oblasti veřejné diplomacie. Na mezinárodní úrovni (mezistátní) se v tomto ohledu hovoří o konkurenční či spolupracující veřejné diplomacii. Toto označení úzce souvisí se základními zájmy státu a jejich vyjádřením v prioritách zahraniční politiky. **Konkurenční veřejná diplomacie** vychází z oblastí, kde každý stát má své specifické zájmy a kde neexistuje žádný vyšší společný jmenovatel, který by například členy určitého uskupení motivoval ke spolupráci. Jedním z hlavních cílů veřejné diplomacie je *podpora zájmů svého státu a v konečném důsledku zvyšování jeho politické či hospodářské síly, potažmo jeho blahobytu*. Je evidentní, že v mnoha oblastech se zájmy jednotlivých států liší, lépe řečeno si konkurují. Snahou jednoho každého z nich je přitom zvýšit svůj „podíl na trhu“, dosáhnout co nejlepšího postavení. Mezi konkrétní segmenty konkurenční veřejné diplomacie patří především politický vliv, hospodářské zájmy jako investice, obchod, postavení země jako destinace turismu, partnerství v mezinárodních koalicích apod. S konkurenční veřejnou diplomacií, zejména u malých států, úzce souvisí i stanovení priorit, a to jak geografických, tak i tematických (stanovení klíčových témat). Existují nicméně i oblasti, kde se zájmy jednotlivých zemí spojují, kde mimo bilaterální specifické zájmy existují také zájmy společné všem členům určité skupiny států. V takových oblastech lze uplatnit přístup k *veřejné diplomacii*,

charakterizovaný jako *spolupracující*. Státy spojené vyšším zájmem by měly být schopny potlačit své vlastní partikulární zájmy ve prospěch celku. Stručně řečeno, jde o *spolupráci různých subjektů, jejich specializaci na různé aspekty tématu a koordinaci činnosti v rámci společného projektu*.

Jako příklad prostoru pro spolupracující veřejnou diplomacii se často uvádí třeba témata jako podpora demokracie, ochrana lidských práv, snaha o nastolení regionální stability nebo podpora rozvoje občanské společnosti. Častým místem vzniku spolupracující veřejné diplomacie jsou mezinárodní organizace či nadnárodní uskupení, která se podílejí na aktivitách členských států, případně vytvářejí vlastní strategie a usilují o podporu svých členů a jejich podíl na společných projektech.

Dalším důležitým bodem je **vazba veřejné diplomacie na zahraniční politiku**. Veřejná diplomacie bezesporu se zahraniční politikou státu souvisí a vyvíjí se v přímé vazbě na ni. V minulosti byla často prezentována její přímá souvislost s oblastmi spíše hospodářského zájmu (postavení země jako destinace cestovního ruchu, podpora exportu apod.). Tyto zůstávají stále v platnosti, nicméně rozšiřují se možnosti veřejné diplomacie ve vztahu k oblastem politickým, tedy jak je země vnímána z pohledu zahraničněpolitického, v otázkách bezpečnosti apod. Zde se uplatňují především priority zahraniční politiky a cíle v nich dosažitelné. V žádoucím stavu musí dojít k propojení cílů státu – jaký chce být, čeho chce dosáhnout – s prioritami a koncepty zahraniční politiky a v návaznosti na ně k vypracování odpovídajících strategií veřejné diplomacie, které by měly spolupodpořit dosažení cílů státu.

Významným aspektem je také vnímání, z pohledu veřejné diplomacie, **propojenosti mezi zahraniční a domácí scénou**. Měkká moc státu je vytvářena prostřednictvím zapojení mnoha různých aktérů. K tomu, aby byl vytvářen a prezentován žádoucí obraz země, je zapotřebí více než „pouze“ úsilí státních orgánů. Přispívají k tomu i další činitelé, jako jsou nevládní organizace, akademická obec a univerzity, politické strany, kulturní činitelé, soukromé firmy a řada dalších. Ti všichni se mohou podílet na vytváření obrazu země.

Ve vztazích mezi státem a nestátními účastníky může vzniknout pro vzájemnou spolupráci složitá situace ve chvíli, kdy někteří z nestátních aktérů nechtějí být přímo spojováni s jakoukoli státní oficiální činností, a to i na poli veřejné diplomacie. V takové situaci je pro každou vládu složité najít vhodný způsob, jak zapojit do spolupráce i nestátní subjekty. Řešením se zdá být vytváření *síťových vztahů*. To lze vyložit jako volnější, přesto však koordinovanou formu spolupráce na prezentaci státu v zahraničí. Pověst státu může mít a také mívá dopad na vnímání aktivit soukromých subjektů a naopak. I z tohoto důvodu je velmi důležité najít vhodnou společnou základnu i v oblasti hodnot a ideálů, které mohou být sdíleny a prezentovány jak vládními, tak i nevládními aktéry. **Veřejná diplomacie** je pak vnímána **jako dvoudimenzionální aktivita**, kdy spolupráce s nestátními aktéry může podpořit veřejnou diplomacii státu v zahraničí a posílit tak jeho měkkou moc,

což zpětně může znamenat také nárůst jeho měkké moci na domácí scéně a podnítit jeho další spolupráci s nestátními aktéry.

Ve vztahu k veřejné diplomacii je nutné vzít v úvahu také perspektivy rozvoje některých systémových prvků, jimž je třeba věnovat prioritní pozornost. Mezi ně bezesporu patří **vzdělávání a další školení** pracovníků zodpovědných za provádění veřejné diplomacie. Ze systémového hlediska by veřejná diplomacie měla být samozřejmou součástí širší základní přípravy či obecného diplomatického tréninku. Dalším krokem mohou být specializované kurzy zaměřené výhradně na veřejnou diplomacii.

Posledním důležitým bodem je **hodnocení dosažených efektů**. Pro efektivní hodnocení výkonů dosažených obecně v oblasti mezinárodních vztahů je bezesporu klíčové jejich vztažení k jednotlivým prioritám zahraniční politiky daného státu. Hodnocení jako takové je v oblasti veřejné diplomacie velmi obtížné, protože dosahované efekty jsou obvykle obtížně měřitelné a navíc se jedná o efekty dlouhodobé. Prvním problémem je tedy otázka, jaká kritéria a jaké nástroje lze vůbec zvolit pro hodnocení. V současné době se k používaným nástrojům, které slouží jako základ hodnocení veřejné diplomacie, řadí zejména výzkumy veřejného mínění u zahraničního publika nebo vybraných skupin (ekonomických elit apod.). Průzkumy veřejného mínění mohou poskytnout náhled do představ zahraničního publika o dané zemi, mohou zaznamenat změny ve vnímání země. V žádném případě ovšem nepředstavují komplexní pohled na percepci dané země v zahraničí.

Veřejná diplomacie malých a středních států

Veřejná diplomacie malých států, ke kterým patří i Česká republika, sdílí s veřejnou diplomacií větších států řadu společných rysů: usiluje o pozitivní percepci ze strany zahraničního publika, zaměřuje se na zahraniční veřejnost a může – jakkoli méně ambiciózně – usilovat o pokrytí základních oblastí činnosti (informační kampaně, organizace kulturních akcí, zahraniční rozhlasové a televizní vysílání apod.).

Mezi základní rozdíly v oblasti činnosti můžeme nicméně zařadit **cíl činnosti – čeho chce stát veřejnou diplomacií dosáhnout**. U malých států tím bývá především snaha se zviditelnit a získat pozornost světové veřejnosti. Druhým rozdílem je **šíře a intenzita prezentovaných témat**, která se odrážejí ve stanovení priorit. Malé státy jsou obvykle limitovány svými zdroji (jejich nedostatkem), které je nutí vybrat si ze spektra možných témat i cílových teritorií a skupin, co a kde bude veřejná diplomacie prezentovat. Pro malé státy je tudíž klíčové učinit dobrý výběr mezi nabízenými tématy, která mohou ve své veřejné diplomacii prezentovat, a stanovení geografických priorit svého úsilí v souvislost s prioritami zahraniční politiky. Poslední rozdíl spočívá v **odlišné počáteční legitimitě činnosti malých států**, která je obvykle vyšší než u států velkých. Malé státy tak mohou vycházet z pozitivního vnímání svých úmyslů na mezinárodní scéně narozdíl od států velkých, za jejichž snahami zahraniční publikum častěji spatřuje mocenské ambice.

Veřejná diplomacie České republiky

Česká republika spolu s ostatními státy střední a východní Evropy prošla složitým obdobím transformace, které také ovlivnilo postoj státu k veřejné diplomacii a formy jejího uplatnění. Náš stát přistoupil k tématu veřejné diplomacie mnohem později než státy západní Evropy a rozhodl se vybudovat nejprve základní organizační rámec a teprve později se věnovat konkrétním tématům.

Česká republika vnímá problematiku veřejné diplomacie v jejím současné definici zhruba od konce devadesátých let. Potřeba vytvoření tvorby zcela nového konceptu komunikace státu se zahraniční veřejností byla identifikována v souvislosti s přípravami na referendum o členství České republiky v Evropské unii a související potřebou informovat o tomto tématu obyvatelstvo a zároveň se představit jako kandidátský stát ve stávajících členských státech EU. Na Ministerstvu zahraničních věcí ČR vznikl proměnou ze stávajícího Odboru komunikační strategie Odbor zahraniční prezentace (současný Odbor pro krajany, kulturu a prezentaci). Po zjištění potřeby změny v oblasti komunikace se zahraničím následovala analýza tehdejšího stavu a identifikace prvních kroků, nutných ke změně. Jedním z nich se stal i návrh tvorby celkové koncepce komunikace státu se zahraničím (Konceptce zahraniční prezentace ČR), která by měla napomoci při prosazování zájmů českého státu v zahraničí. Tato koncepce v sobě obsahovala jasnou představu o tom, jak si stát přeje být vnímán. Její součástí bylo také ustavení *Komise pro prezentaci* jako koordinačního orgánu státní správy v oblasti prezentace státu.

V české veřejné diplomacii můžeme dnes identifikovat řadu otázek či problémů, kterým musí být věnována pozornost. V první řadě **komunikace se zahraniční veřejností** by měla být chápána jako **jedna z politických priorit**, musí se zde projevit užší vazba na zahraniční politiku státu a její priority. Velkým problémem je v této souvislosti také absence **strategie** veřejné diplomacie spojené se zahraničněpolitickými cíly státu. Veřejná diplomacie by měla odrážet základní principy a priority zahraniční politiky státu, jako jsou „lidská tvář České republiky, ekonomická diplomacie, evropské sousedství, evropská integrace, atlantický rozměr“. Veřejná diplomacie (zahraniční prezentace) byla doposud užívána především v oblastech s možným přímým hospodářským efektem (cestovní ruch, ekonomické vazby státu). Otázkou je, jak může být veřejná diplomacie využita také k prezentaci státu v oblastech bezpečnosti, politických vztahů, vztahu k životnímu prostředí apod. Představit stát jako subjekt, který považuje své postoje v určitých oblastech za součást své identity.

Pro budoucnost je významná také otázka nastavení **koordinace systému a jeho organizační rámec**. V českých podmínkách se toto týká především další spolupráce s veřejnou správou, samosprávou, nestátními aktéry (firmy, neziskové organizace) a také s veřejností. Pro nestátní aktéry platí především možnosti důslednějšího propojení pověsti státu s významnými značkami a také potenciál i meze zapojení klíčových nevládních organizací. V širším záběru je možné toto vztáhnout také na mezinárodní kontakty politických stran či dalších subjektů a jejich zahraničních partnerů. Důležitý aspekt představuje také význam krajanských sdružení

a organizací, zabývajících se kontakty s krajany, možnosti využití krajaňských komunit pro účely veřejné diplomacie.

Pro Českou republiku je v neposlední řadě z hlediska veřejné diplomacie a vzhledem k její velikosti určující příslušnost k některým mezinárodním uskupením či organizacím, jako je Evropská unie a NATO, a zajištění souladu české veřejné diplomacie s jejich principy. V souvislosti se středoevropskou identitou ČR se zde otevírá také možnost užší spolupráce v rámci regionálních uskupení, konkrétně v projektech spolupráce Visegrádské čtyřky.

Doporučení

Z příspěvků, které byly předneseny na diskusním semináři a které vycházely z dosavadního výzkumu autorů, a z následné diskuse, do které se zapojili nejen zástupci akademické obce, ale i představitelé státních a příspěvkových organizací podílejících se na tvorbě české veřejné diplomacie, vyplynula následující doporučení.

Pro Českou republiku je klíčové **učinit z veřejné diplomacie jednu z priorit zahraniční politiky**. Je zejména nutné **navázat na reflexi a první kroky stanovené základním dokumentem vztahujícím se k danému tématu – v Konceptu zahraniční prezentace ČR z roku 2005**, a to zejména z hlediska obnovení činnosti Komise pro prezentaci.

Zmíněný dokument předjímá i zapojení nejen státní správy do aktivit spojených se zahraniční prezentací ČR (a tudíž i do veřejné diplomacie), ale i **zapojení veřejné správy a samosprávy a nestátních aktérů**. S tím souvisí také **zapojení domácí veřejnosti** do prezentačních a komunikačních aktivit státu. Vztah zahraniční prezentace a komunikace s domácí veřejností jako dvou dimenzí (mezinárodní a domácí) veřejné diplomacie státu a zapojení ostatních aktérů dosud nebyl na jakékoli úrovni uspokojivě řešen. Pro veřejnou diplomacii ČR je proto nutné přistoupit k realizaci této etapy.

Je nezbytné **pokračovat v hledání a nalezení zásadního sdělení či tématu**, kterým by se Česká republika mohla představit. Mezi dosavadní hlavní směry prezentace patří ekonomika, turismus a přírodní bohatství, kultura a věda, sport. Jako možnost do budoucna je možné identifikovat otázku politických vztahů (lidská práva, rozvojová pomoc).

Pro ČR jako menší stát, který nemá globální zahraničněpolitické ambice, je stěžejní **stanovení geografických priorit**, tedy která teritoria jsou pro české zájmy v oblasti veřejné diplomacie klíčová. S tím souvisí také ujasnění si a konkrétní formulace zájmů státu v jednotlivých sférách (politika, ekonomika, kultura a společnost) v daných teritoriích.

V budoucnu by se měla ČR více **soustředit na multilaterální dimenzi veřejné diplomacie**. Je proto důležité zaměřit se na využití možností spolupráce v rámci EU a regionálních uskupení, jako je Visegrádská čtyřka.