

ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ США ОТ «МЯГКОЙ СИЛЫ» К «ДИАЛОГОВОЙ ПРОПАГАНДЕ»

НАТАЛЬЯ ЦВЕТКОВА

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

Резюме

В статье анализируются причины смены концептуальной парадигмы в публичной дипломатии США: концепции мягкой/умной силы уступили место диалоговой пропаганде/стратегической коммуникации. В первой части статьи рассматривается период 2009–2012 годов, когда под влиянием идей Дж. Ная, госсекретаря Х. Клинтон и эксперты в области публичной дипломатии реализовывали политику «привлечения–вовлечения» зарубежной целевой аудитории по отношению к ценностям и культуре США. Практическое воплощение данного подхода нашло отражение в развитии цифровой дипломатии, программах публичной дипломатии США в странах Ближнего Востока, а также в попытках администрации Б. Обамы наладить сотрудничество с рядом государств.

Во второй части статьи рассматривается период 2013–2015 годов, когда новая концепция диалоговой пропаганды, официально обозначаемая Вашингтоном как стратегическая коммуникация, стала доминировать во внешнеполитическом дискурсе США. Практическое применение новой концепции выразилось в новой реформе публичной дипломатии, направленной на развитии программ пропаганды.

Автор приходит к выводу, что в силу нарастания напряженности в мире, связанной с проблемами на Ближнем Востоке и Украине, активизации международной информационной политики Ирана, России и Китая, а также из-за смены экспертного звена в области публичной дипломатии, имевшей место в связи с уходом Х. Клинтон из администрации Б. Обамы, произошла резкая смена концептуальной парадигмы публичной дипломатии США. Вместо инструмента проведения политики привлечения–вовлечения она стала механизмом стратегической коммуникации.

Ключевые слова:

публичная дипломатия; США; пропаганда; стратегическая коммуникация; умная сила; мягкая сила; политика вовлечения.

Американская публичная дипломатия представляет собой самостоятельный инструмент внешней политики и включает в себя такие механизмы воздействия на зарубежные общества, как информационные программы, образовательные обмены, проекты в области культуры и спорта, а также цифровую дипломатию. В последние годы публичная дипломатия Соединенных Штатов реализовывалась с опорой на концепции «мягкой» и «умной силы».

В их основе лежало стремление правительства США расширить число приверженцев американских ценностей за рубежом и вовлечь международную общественность в политическую повестку дня, предложенную Вашингтоном. Однако в 2013–2015 годах получила развитие новая тенденция: *на публичную дипломатию стала все большее влияние оказывать подходы, описываемые концепцией «стратегической коммуникации».*

Данный вид информационного взаимодействия подразумевает не столько акцент на вовлечение целевой аудитории, сколько *точечное донесение международной позиции США до специфических групп и осуществление контрпропаганды в ответ на выступления оппонентов* (в роли таковых в зависимости от ситуации могут выступать исламистские террористы, Иран, Россия, Китай)¹. Подобный формат «диалоговой пропаганды» активно использовался правительством Соединенных Штатов в годы «холодной войны», но сегодня вернулся в практику американской внешнеполитической деятельности в несколько измененной форме.

Внедрение концепции «стратегической коммуникации» приводит к изменениям в работе ведомственного механизма, финансировании, региональных приоритетах, целевых аудиториях и содержательном наполнении публичной дипломатии. В результате поведение Вашингтона на международной арене также эволюционирует. Цель настоящего исследования — выявить причины смены концептуальной парадигмы и показать теоретико-практическое значение концепций «мягкой/умной силы» и стратегической коммуникации в публичной дипломатии США в 2009–2015 годах.

1

Идеи Дж. Ная о росте значения «мягкой» и «умной» силы, неоднократно обсуждавшиеся в отечественной и зарубежной литературе [Давыдов 2007; Долинский 2011; Звягина 2012; Филимонов и др. 2012; Фоминых 2008; Байков 2014; Лебедева 2014; Юдин 2015; Melissen 2007; Gilboa 2008], прочно вошли во внешнеполитическую практику правительства США в 2009–

2010 годах после прихода к власти администрации Б. Обамы. В этот период в Вашингтоне появились новые эксперты по вопросам публичной дипломатии. Госсекретарь Х. Клинтон и специалисты ее ведомства стали активными проводниками идей Дж. Ная. Руководитель внешнеполитического ведомства, ее заместитель по вопросам публичной дипломатии Дж. Макхейл, а также активный советник по инновациям А. Росс превратили постулаты исследователя об источниках мягкой силы, взаимодействии и привлечении зарубежных стран к ценностям США в императив публичной дипломатии страны. Статьи Дж. Ная в американской прессе², в научных журналах [Nye 2008], его выступления в Конгрессе³ и, наконец, его программный документ об «умной силе» и «мягкой силе», подготовленный совместно с бывшим членом администрации Дж. Буша-мл. Р. Армитажем [Armitage, Nye 2008], получили широкую поддержку и отражение во внешнеполитической стратегии и дискурсе Соединенных Штатов. Идеи Дж. Ная не требовали построения подлинного диалога между Вашингтоном и целевой аудиторией, но делали акцент на продвижении таких источников американского идеологического влияния, как политические ценности, культура и принципы внешней политики, которые должны были снискать признание зарубежных контрагентов [Nye 2008:96].

Госсекретарь Х. Клинтон часто обращалась к проблематике мягкой и умной силы и публичной дипломатии и концепциям Дж. Ная в своих официальных заявлениях, что подтверждало практический интерес к данной теме⁴. Такие принципы поведения, как «политика вовлечения», «смещение

¹ 2014 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting. U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy. URL: <http://www.state.gov/pdcommission/reports/index.htm> (дата обращения: 15.02.2015).

² Nye J. The Pros and Cons of Citizen Diplomacy // New York Times. October 4, 2010.

³ Nye J. Restoring America's Reputation in the World and Why it Matters. Testimony Before the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives. March 04, 2010. URL: democrats.foreignaffairs.house.gov/111/nye030410.pdf (дата обращения: 15.02.2015).

⁴ Clinton H. U.S. leadership. Council on Foreign Affairs. January 31, 2013. URL: <http://www.cfr.org/united-states/remarks-american-leadership/p35382>; Clinton H. Testimony before the Senate Foreign Relations Committee. January 13, 2009. URL: <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/01/115196.htm>

ние политических барьеров при помощи цифровой дипломатии», обеспечение «прямого диалога с протестными движениями в зарубежных странах», «поддержание лидерства США в мире», смешались в риторике госсекретаря и стали рассматриваться как сопряженные [Clinton 2010:16]⁵.

Содержание ее мемуаров также подчеркивает интерес к публичной дипломатии как инструменту вовлечения зарубежной публики в диалог с правительством США. Она пишет: «За пределами традиционной работы по подписанию договоров и посещению дипломатических конференций, мы должны были, среди прочего, вовлекать [зарубежных – Н.Ц.] активистов посредством цифровой дипломатии <...> и интегрировать маргинальные группы в политическую деятельность. Эти задачи привели меня к мысли о применении концепции умной силы, которая “бродила” по Вашингтону в течение нескольких лет. Джозеф Най из Гарварда и другие использовали данный термин, но все мы по-разному понимали его значение. Для меня умная сила означала выбор подходящих инструментов – дипломатических, экономических, военных, политических и культурных – для отдельно взятой ситуации» [Clinton 2014:33].

Задачи вовлечения зарубежной аудитории в поддержку американских действий были зафиксированы в Стратегии национальной безопасности 2010 г. и в Стратегии публичной дипломатии США того же года⁶. Тем самым они были закреплены в качестве неотъемлемых компонентов курса админи-

страции Б. Обамы на решение международных проблем, обозначенных в качестве приоритетных. Вместе с тем если первый документ подразумевал политику вовлечения как равноправный диалог с другими государствами, то стратегия публичной дипломатии рассматривала ее в контексте смены авторитарных режимов посредством развития демократических институтов и гражданского общества, а также идеологического противостояния с основными оппонентами США⁷. В этом заключается особенность интерпретации теории Дж. Най администрации Обамы в 2010–2012 годах: *не установление равноправного диалога, а фактически подключение целевой аудитории к американской повестке дня при помощи инструментов мягкой силы.*

Госдепартамент активно оперировал идеями Дж. Най на многих направлениях своей деятельности. Политика формирования положительного восприятия Соединенных Штатов среди зарубежной общественности с опорой на образ американской военной, политической, экономической мощи и обеспечения ее поддержки посредством программ публичной дипломатии сопровождала попытки правительства США договориться с Ираном по ядерной программе, улучшить взаимодействие с Россией посредством «перезагрузки» отношений, начать новый диалог с Северной Кореей, изменить стратегию ведения войны в Ираке. Она находила свое воплощение и в действиях по укреплению партнерских и союзнических отношений Соединенных Штатов со странами Европы и

⁵ Clinton H. R. American “Smart Power”: Diplomacy and Development Are the Vanguard. May 04, 2009. URL: <http://www.state.gov/r/pa/scp/fs/2009/122579.htm>; Clinton H.R. Smart Power. July 15, 2009. URL: <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126991.htm> (дата обращения: 15.02.2015).

⁶ National Security Strategy 2010. URL: www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. P. 11–12; Public Diplomacy: Strengthening U.S. Engagement with the World. A strategic approach for the 21st Century. State Department, Office of the Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs. 2010. Полный текст доступен на сайте главы Сопредседателя комитета по публичной дипломатии при президенте США. URL: mountainrunner.us/.../PD_US_World_Engagement.pdf (дата обращения: 15.02.2015).

⁷ Public Diplomacy: Strengthening U.S. Engagement with the World; McHale J. Public Diplomacy: A National Security Imperative. Address by Under Secretary, Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs. June 11, 2009. URL: <http://www.state.gov/r/remarks/2009/124640.htm> (дата обращения: 15.02.2015).

Азиатско-Тихоокеанского региона. Публичная дипломатия усиливала существующие альянсы, а концепция «умной силы» поддерживала бренд США как страны, действия которой направлены на утверждение глобального блага. Данный подход неоднократно рекламировался госсекретарем Х. Клинтон лично во время ее поездки в различные страны мира⁸.

В 2010–2012 годах концепция умной силы получала последовательное применение в отношении Афганистана: военное давление на Талибан сопровождалось масштабной реализацией таких проектов, как создание американских каналов телевидения, строительство школ, открытие Американского университета в Кабуле, создание культурных центров имени Линкольна. В этих шагах проявились попытки обеспечить поддержку сотрудничества между США и Афганистаном со стороны местного населения⁹.

Кроме того, США стремились использовать многообразные компоненты «умной силы» в Пакистане для ослабления исламистских сил в стране. Поддержка «умеренных голосов», гражданского общества, свободной прессы, уменьшение влияния экстремистской пропаганды, усиление связей между США и Пакистаном посредством народной дипломатии должны были сделать из Исламабада более надежного

партнера Вашингтона в борьбе против терроризма¹⁰. В рамках этой политики Соединенные Штаты делали ставку на привлечение таких целевых аудиторий, как слушатели духовных академий, политическая элита, предприниматели, армия, академическое сообщество, а также звезды телевидения и женское население¹¹. С 2010 по 2014 годы Конгресс США выделил более 7 млрд долл. на реализацию программ публичной дипломатии в Пакистане.

Наконец, госсекретарь Х. Клинтон и ее советник А. Росс положили идеи Дж. Ная в основание цифровой дипломатии США. В период 2010–2012 годов деятельность американского внешнеполитического ведомства на этом направлении получила беспрецедентное развитие. Соединенные Штаты стали опираться на социальные сети не только как средство транслирования американских ценностей, но и как средство краткосрочной мобилизации зарубежной активной молодежи¹². В программных документах по Интернет-дипломатии США, подготовленных А. Россом – «*Стратегический план развития информационных технологий в 2011–2013 годах: цифровая дипломатия*» и «*Искусство управления государством в XXI веке*»¹³ – цифровая дипломатия рассматривается, в частности, как способ привлечения гражданских активистов и влияния на них [Ross 2011].

⁸ См., например: Clinton H. America's Engagement in the Asia-Pacific. Remarks. Honolulu. October 28. 2010. URL: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>

⁹ Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy. URL: www.state.gov; Statement for the Record by Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs Judith McHale before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on International Operations and Organizations, Human Rights, Democracy, and Global Women's Issues 10 March 2010. URL: <http://foreign.senate.gov/hearings/hearing/?id=fb621de6-b0aa-b497-4a14-329d635c7557> (дата обращения: 15.02.2015).

¹⁰ Statement for the Record by Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs Judith McHale before the Senate Foreign Relations Committee, 10 March 2010 // Senate Foreign Relations Committee. URL: <http://foreign.senate.gov/> (дата обращения: 15.02.2015).

¹¹ Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy.

¹² См. подробнее о цифровой дипломатии (Интернет-дипломатии) США: Стихин А.Е. Глобальные интернет-сервисы в структуре инструментов Американской внешней политики // Международные процессы. 2014. Т. 12. № 36–37. С. 105–116; Цветкова Н.А., Ярыгин Г.О. NETCITIZENS как новая целевая аудитория интернет-дипломатии США // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2012. № 3. С. 207–211; Алхименков М.А. Социальные сети и современная интернет-дипломатия США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2014. № 11. С. 52–66.

¹³ 21st Century Statecraft. Department of State. URL: <http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>; Digital Diplomacy. IT Strategic Plan: Fiscal Years 2011–2013. Department of State. URL: <http://www.state.gov/m/irm/rls/148572.htm> (дата обращения: 15.02.2015).

Приобщение зарубежных обществ к ценностям США и использование сети Интернет в качестве инструмента координации усилий Вашингтона и зарубежной целевой аудитории стало центральным лейтмотивом укрепления «мягкой» и «умной силы» администрации Б. Обамы в 2010–2012 годах. Венцом этой стратегии, очевидно, стало использование цифровой дипломатии США в ходе социально-политических протестов в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Мобилизация активной арабской молодежи, обучение ее методам координации манифестаций посредством социальных сетей, создание многочисленных виртуальных неправительственных организаций, которые пропагандировали ценности либерализма на арабском и английском языках, поддержка массовых выступлений в регионе американским политическим истеблишментом через глобальные Интернет-сервисы – все эти новые методы стали результатом имплементации тезисов Дж. Наю в практику цифровой дипломатии США в середине 2010-х годов [Цветкова, 2011; Шульц, 2015].

2

Цифровая дипломатия, политика вовлечения и «арабские революции» привели не к демократизации и стабилизации, а к хаосу и гражданским войнам. Достаточно посмотреть на текущую внутривосточную динамику в Египте, Сирии, Ливии. Американские политики и эксперты стали задаваться вопросом о подлинных последствиях внедрения информационных технологий, негативных результатах цифровой дипломатии в авторитарных государствах и в целом эффективности политики вовлечения. Было ясно, что Концепции Дж. Наю стали использоваться не только демократическими режимами, но и основными про-

тивниками США. Масштабная информационная деятельность Китая, России, Ирана и других стран оценивалась Соединенными Штатами как враждебная пропаганда. Отсутствие эффективного ответа со стороны официального Вашингтона вызвало недовольство членов Конгресса и американского общества¹⁴.

Несмотря на тот факт, что радикальные исламистские группировки еще в 1990-х и 2000-х годах проводили пропагандистские кампании внутри США [Истомин 2012], особую озабоченность вызывало применение цифровой дипломатии как инструмента борьбы против США «Исламским государством Ирака и Леванта». В 2014 г. платформа *Twitter* стала его основной площадкой для распространения сведений о воссоздаваемом «халифате». Исламисты, воюющие против правительств Сирии и Ирака, умело использовали знания английского, французского и немецкого языков своих рекрутов, приехавших из стран Запада. Именно они создавали информационные ленты и темы для дискуссий (хештеги) в социальных сетях, побуждая все большее число граждан европейских государств и самих Соединенных Штатов примыкать к «Исламскому государству». Исламисты умело формулировали лозунги и призывы, откликавшиеся в умах и сердцах представителей именно развитых, благополучных стран.

Соединенные Штаты попытались ответить на данный вызов, создав, в частности, альтернативный хештег #ThinkAgainTurnAway, а затем и аккаунт с одноименным названием (@ThinkAgainTurnAway). Однако число подписчиков и читателей новостей, распространяемых исламистами, значительно превышает аудиторию аккаунтов, поддерживаемых Госдепартаментом¹⁵.

Наряду с неудачами ранее разработанного инструментария «мягкой» и «умной

¹⁴ См., например, законопроекты, обсуждаемые Конгрессом США по данному вопросу: S. 2499 [Report No. 113–195]. Making appropriations for the Department of State, foreign operations, and related programs for the fiscal year ending September 30, 2015, and for other purposes. Committee on Appropriations. 19 June 2014. 113 Congr., 2 Sess. URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/113th-congress/senate-report/195/1> [дата обращения: 15.02.2015].

¹⁵ См.: Shane S., Hubbard B. ISIS Displaying a Deft Command of Varied Media // *New York Times*, August 30, 2014.

силы» США в странах Ближнего Востока, активная позиция России в ходе событий на Украине и, самое главное, ее деятельность в международной информационной сфере также заставили политический истеблишмент Вашингтона задуматься о повышении эффективности имеющихся в его распоряжении механизмов и средств. Видимый провал политики наращивания влияния на «арабской улице», а впоследствии и в борьбе за мусульманскую молодежь Запада, стал поводом для ревизии подходов к осуществлению публичной дипломатии весной и летом 2014 года.

В среде американского экспертного сообщества стали доминировать идеи, несколько затенившие концепции Дж. Ная и вытеснившие прежнюю стратегию вовлечения и партнерства из сферы активного политического дискурса. Широкую популярность приобрел тезис о том, что в период кризисов и войн, когда противники США активно используют традиционную пропаганду, нет смысла заниматься долгосрочными вопросами привития зарубежной публики к американским ценностям [Bean 2012]. Вместо этого ряд экспертов предложили использовать публичную дипломатию в качестве метода *диалоговой пропаганды*, или *стратегической коммуникации* [Bean 2012; Hayden 2012; Kelley 2009, Zaharna 2010].

Традиционная агитационная деятельность всегда подразумевала одностороннее информационное воздействие в формате монолога. Подобный вид публичной дипломатии использовался в период «холодной войны», когда правительства СССР и США выплескивали на зарубежные аудитории поток сведений, обосновывающих легитимность их действий и развенчивающих политику оппонентов. Обновленный вариант пропаганды, названной американскими специалистами *диалоговой*, предусматривает двусторонний обмен информацией с объектами воздействия, что повышает силу воздействия на целевую аудиторию.

Эксперты утверждают, что сегодня эффективность коммуникации достигается лишь тогда, когда правительство (в данном случае — администрация США) предварительно изучает сигналы и оценки, идущие со стороны зарубежного общества. Подобная работа представляет собой процесс «вслушивания» в мнения, транслируемые противоположной стороной. За этим следует реакция в виде информационных кампаний с целью коррекции имиджа в зарубежном обществе и диалог с теми, кто высказывает как отрицательные, так и одобрительные суждения [Cull 2008; Kelley 2009].

Представители новой волны изучения публичной дипломатии утверждают, что она предполагает не только информирование и влияние. Современная пропагандистская деятельность — это прежде всего понимание запросов и ожиданий целевой аудитории, что становится важным дополнением к существующим концепциям публичной дипломатии. Если правительство «знает» требования зарубежных обществ, то информационное влияние будет более эффективно. Однако, в отличие от позиции Дж. Ная, который отрицал пропаганду из-за ее низкой эффективности по формированию доверия к США, современные ученые рассуждают о *пропаганде* как о положительном и своевременном инструменте внешней политики [Nye 2004: 106; Zaharna 2010]. Поскольку термин «пропаганда» имеет негативную коннотацию среди экспертов и публики, то понятие «*стратегическая коммуникация*» стало подразумевать под собой *диалоговое информационное взаимодействие как новую концептуальную основу публичной дипломатии США*.

З

Идеи экспертов в области «стратегической коммуникации» быстро проникли в деятельность администрации Б. Обамы. В Белом доме были расширены отделы, которые занимаются информационными

¹⁶ см. также Executive Order 13584 — Developing an Integrated Strategic Counterterrorism Communications Initiative // The White House. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/09/executive-order-13584-developing-integrated-strategic-counterterrorism-c> (дата обращения: 15.02.2015).

проектами¹⁶. Администрация стала играть большую роль в тех вопросах, которые традиционно относились к сфере ответственности отделов в Госдепартаменте и различными радио-и-телевещательным станциям США. В СНБ была создана новая должность – заместитель советника по стратегической коммуникации, – функции которой заключались в координации деятельности отделов по публичной дипломатии, находящихся в Госдепартаменте, Пентагоне, Белом доме, Агентстве международного развития, ЦРУ и в других ведомствах правительства США. «Стратегический» компонент усложнил механизм выработки и реализации программ публичной дипломатии в США. Над подразделениями в Белом доме, Госдепартаменте и Пентагоне появилась надстройка в виде отделов под общим названием «стратегическая коммуникация», что затруднило процесс координации проектной деятельности США в данной области¹⁷. Сегодня *Центр стратегических антитеррористических коммуникаций*¹⁸, при прямой поддержке со стороны президента Б. Обамы, занял место основного подразделения, работающего по приоритетному направлению публичной дипломатии – противдействию пропаганде радикально-экстремистских организаций и движений.

С апреля 2014 г. необходимость укрепления информационного компонента публичной дипломатии США неоднократно обсуждалась в Конгрессе. Тогда глава Комитета по внешней политике Палаты представителей А. Ройс огласил новую

масштабную программу реформ публичной дипломатии Соединенных Штатов¹⁹. Она предполагала изменение закона о функционировании радиостанции «Голос Америки» в сторону расширения пропаганды интересов США; фокусирование стратегической коммуникации в недемократических странах; консолидацию всех имеющихся каналов теле- и радиовещания в одну единую сеть под названием *Freedom News Network*; создание нового федерального *Агентства США по международным коммуникациям (U. S. International Communications Agency)*, которое должно формулировать единые стратегии для всех многочисленных ведомств, вовлеченных в реализацию публичной дипломатии²⁰.

Публичная дипломатия США традиционно входила в сферу повышенного интереса со стороны Конгресса. Вопросы финансирования, смена региональных приоритетов и целевой аудитории, реорганизация основных ведомств и контроль за отчетностью Госсекретаря и его заместителя по публичной дипломатии представляются основными формами влияния законодателей на американскую политику в этой области. Например, в 1999 г. инициатива республиканского Конгресса привела к ликвидации Информационного агентства США – основного инструмента ведения идеологической «холодной войны» с Советским Союзом. В середине 1990-х годов именно законодатели увеличили финансирование программ в области создания партий, НПО и обучения политиков для постсоветского пространства при со-

¹⁷ См., например: 2014 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting. U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy. Wash. D.C.: GPO, 2014. P. 85–86.

¹⁸ Center for Strategic Counterterrorism Communications // Department of State. URL: <http://www.state.gov/r/cscoc/> (дата обращения: 15.02.2015).

¹⁹ Э. Ройс известен своим интересом к публичной дипломатии США и к ее информационным программам. Благодаря его усилиям в 1997 г. была создана радиостанция «Свободная Азия», которая до сих пор остается единственным инструментом американской пропаганды в АТР. Именно Э. Ройс накануне террористических атак поставил вопрос о слабой пропаганде США в Афганистане и предложил создать новое радио «Свободный Афганистан», что и было сделано в 2002 г. См.: House Committee on Foreign Affairs. URL: <http://foreignaffairs.house.gov/about/chair> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁰ H.R. 4490. To Enhance the Missions, Objectives, and Effectiveness of United States International Communications, and for Other Purposes, 2015. 113th Congress, 2nd Sess., 2014 // House Committee on Foreign Relations. URL: <http://foreignaffairs.house.gov/bill/hr-united-states-international-communications-reform-act-2014>

крашении финансирования аналогичной деятельности в России. Более того, инициативы Конгресса привели к кардинальному пересмотру проектов публичной дипломатии в странах Ближнего Востока в 2002 году. Наконец, принимая закон о финансировании публичной дипломатии на 2014 год, Конгресс обязал все ведомства администрации Б. Обамы, задействованные в осуществлении публичной дипломатии, выработать единую стратегию, направленную на усиление пропагандистского воздействия Соединенных Штатов на ключевых направлениях²¹.

Как следствие, дискурс выстраивания «стратегической коммуникации» окончательно утвердился в программных документах по публичной дипломатии США. Мгновенное реагирование на негативный поток информации и развертывание кампаний контрпропаганды в зонах региональных конфликтов стали заменять политику долгосрочного вовлечения в управляемый «сетевой полилог» целевых групп в публичной дипломатии США. Свидетельством смены подходов выступает новая Стратегия публичной дипломатии, затребованная Конгрессом США и выпущенная Госдепартаментом в июне 2015 года. Стратегия уже не апеллирует к концепции «мягкой силы» или политике распространения американских ценностей. Информационная деятельность «Исламского государства» (ИГИЛ) определена в качестве основной мишени американской стратегической коммуникации. Распространение негативной информации об этой организации среди той целевой аудитории, которая может оказаться под его информационным влиянием, также обозначено как основная задача пропаганды²².

Отталкиваясь от данной стратегии, администрация Б. Обамы пытается координировать проекты публичной дипломатии через упомянутый выше Центр антитеррористических коммуникаций. Одновременно в некоторых странах Ближнего Востока стали создаваться специализированные «информационные станции» для осуществления контрпропаганды против ИГИЛ. Объединенные Арабские Эмираты первыми согласилась на открытие подобного центра²³. Их деятельность напоминает работу мобильных информационных комплексов (*Mobile Unit*), которые перемещались в странах Африки в период «холодной войны» для осуществления краткосрочных пропагандистских кампаний против идеологии советского коммунизма²⁴. Сегодня такие же центры действуют в основном в сети Интернет²⁵.

Нарастание напряженности в мире и растущая активность ИГИЛ в информационной сфере оттеснили, таким образом, на задний план концепцию Дж. Ная. Подобная эволюция отражает следующую логику — в период конфликтов американская публичная дипломатия предпочитает возвращаться к собственно пропагандистской работе. Так было во времена Первой и Второй мировой войны, так было и в начале «холодной войны». В эти периоды правительство США принимало решения об усилении механизмов информационного воздействия и о создании консолидированных ведомств, которые подчиняли себе и программы политического информирования, и аполитичные программы в области культуры и образования.

После окончания «холодной войны» Соединенные Штаты ликвидировали су-

²¹ Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, Fiscal Year 2014 // Library of Congress. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d113:S.1372> (дата обращения: 23.07.2015).

²² A Strategy for Countering Terrorist Propaganda in the Digital Age // Department of State. URL: <http://www.state.gov/r/csc/relases/243877.htm> (дата обращения: 23.07.2015).

²³ Launch of the Sawab Center // Department of State. URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/07/244709.htm> (дата обращения: 23.07.2015).

²⁴ International Educational, Cultural and Related Activities for African Countries South of the Sahara. Wash. D.C.: GPO. P. 168.

²⁵ См. деятельность пропагандистского центра Sawab на платформе Twitter: <https://twitter.com/sawabcenter>

ществовавшее Информационное агентство и старый механизм внешнеполитической пропаганды. Разрозненные проекты публичной дипломатии реализовывались отдельными ведомствами, они часто дублировались, а цели не было ясно сформулированы. По следам мобилизации публичной дипломатии после атак 2001 г. число соответствующих программ, не имевших при этом четкой координации, только росло.

К 2014 г. данный вид деятельности проводился шестью специализированными отделами в Госдепартаменте, двумя отделами по стратегической коммуникации в Белом доме, десятком подразделений в Пентагоне, а также формально независимыми ведомствами по международному развитию и международному вещанию. Недалеко от них по своей миссии и функционалу отстояло еще около десятка радио- и телеканалов США, которые, согласно закону 1994 г. о международном вещании, не относились к пропагандистскому звену внешней политики Соединенных Штатов²⁶. В последние годы стало ясно, что огромный, но разобщенный механизм публичной дипломатии США не приносит пользы внешней политике страны в условиях ухудшения ситуации на Ближнем Востоке и на Украине. При этом интеллектуально изощренные подходы Дж. Ная мало пригодны в ситуации, когда пропаганда оказывается наиболее эффективным инструментом воздействия на зарубежное население. В ходе слушаний в Конгрессе А. Ройс отметил, что ситуация в Сирии, на Украине,

а также информационная деятельность России в мире продемонстрировали неспособность существующего механизма публичной дипломатии США противостоять пропаганде недемократических государств и указали на необходимость перестроить стратегии, цели и сам инструментарий ее осуществления²⁷. Предложенный им законопроект был одобрен Комитетом по внешней политике Палаты представителей Конгресса²⁸.

Поддержка законодателями нового акта о пропаганде не оставила в стороне защитников таких традиционных и аполитичных инструментов публичной дипломатии, как академические обмены и культурные связи. Как и в начале периода «холодной войны», в американском обществе развернулись дискуссии о месте пропаганды во внешней политике США. Противники нового витка развития пропагандистской машины заявляют, что принятие закона полностью подчинит содержание международного вещания США задачам внешней политики, а информационные каналы США типа «Голоса Америки» будут не в состоянии распространять точные, объективные и критичные новости о США. Это, в свою очередь, приведет к тому, что международное вещание США по своему характеру и целевой направленности не будет отличаться, например, от российских, китайских или иранских телеканалов²⁹.

Защитники законопроекта, напротив, утверждают, что если враги Вашингтона демонизируют Америку 24 часа в сутки в

²⁶ См. закон: United States International Broadcasting Act of 1994 (Title III). Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995. Public Law 103–236. The Library of Congress. URL: <http://thomas.loc.gov> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁷ United States International Communications Reform Act of 2014. House of Representatives, July 28, 2014 // Congressional Record, July 28, 2014. P. H6886–H6895. URL: <https://www.congress.gov/congressional-record/2014/07/28/house-section/article/H6886-1>; Chairman Royce. Ranking Member Engel Introduce U.S. International Broadcasting Reform Legislation, April 29, 2014. House Committee on Foreign Relations. URL: <http://foreignaffairs.house.gov/press-release/chairman-royce-ranking-member-ngel-introduce-us-international-broadcasting-reform> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁸ House Report. United States International Communications Reform Act of 2014, 113th Congress, 2nd Session, House of Representatives. URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/113th-congress/house-report/>; United States International Communications Reform Act of 2014. House of Representatives, July 28, 2014 // Congressional Record, July 28, 2014. P. H6886–H6895. URL: <https://www.congress.gov/congressional-record/2014/07/28/house-section/article/H6886-1> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁹ Voice of America Needs to Keep its Objective Voice // Washington Post. 07 June 2014.

течение семи дней, то и американская публичная дипломатия должна действовать по законам пропаганды и коррелироваться с внешнеполитическими целями правительства США³⁰. Развитие этой дискуссии затруднило прохождение законопроекта, выдвинутого А. Ройсом: он не был рассмотрен Сенатом в установленный срок, а на повторное рассмотрение республиканец внес его уже после очередных выборов в Конгресс 2014 года³¹. Представляя билль, Ройс подчеркнул мотивы реформирования и мобилизации пропагандистских ресурсов правительства США. По его словам, США находятся «в положении обороняющихся» в то время, когда другие «игроки: ИГИЛ, Путин и Иран — успешно используют информацию в военных, наступательных целях»³². Законопроект был одобрен Комитетом по внешней политике Палаты представителей и ждет передачи в Сенат³³.

Усиление акцента на «диалоговой пропаганде» привело к модификации региональных приоритетов, смене целевой аудитории и росту бюджетных ассигнований на программы идеологического воздействия. С одной стороны, финансирование традиционных программ публичной дипломатии: образовательных обменов, проектов в области культуры, а также информационных программ — оставалось в 2013–2015 годах на прежнем уровне³⁴. Новый законопроект на 2016 г. также предусматривает прежнее фи-

нансирование. При этом региональные приоритеты и целевые аудитории публичной дипломатии подверглись существенному пересмотру. *Во-первых*, вместо глобального охвата распространения обменов появилась отчетливая региональная фокусировка: так, в качестве приоритетных для осуществления, например, программы Фулбрайта или других сходных образовательных и культурных инициатив определены регион Северной Африки, а также *страны, граничащие с Россией и в которых Россия стремится укрепить свое политико-идеологическое и экономическое присутствие*.

Во-вторых, в качестве основных рецептов информационных программ указаны мусульманская молодежь, а также *молодежь, знающая русский язык*³⁵. Пропаганда на русском языке в странах бывшего СССР, а также пропаганда на арабском, на языках дари, пушту и хаус выдвигаются как важнейшие приоритеты американской «стратегической коммуникации»³⁶.

С другой стороны, все отделы Госдепартамента и Пентагона, занимающиеся реализацией скрытых и открытых программ пропаганды как традиционными методами, так и в сети Интернет против ИГИЛ и России, а также ведомства, создающие антицензурное оборудование для гражданских активистов в государствах, где ограничен доступ к Интернету, наращивают финансирование³⁷.

³⁰ The Danger to Voice of America is Maintaining the Status Quo // Washington Post. June 14, 2014.

³¹ H.R.2323 — United States International Communications Reform Act of 2015. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2323/all-info>

³² Chairman Royce, Ranking Member Engel Reintroduce U.S. International Broadcasting Reform Legislation. The House Committee on Foreign Affairs. URL: <http://foreignaffairs.house.gov/press-release/chairman-royce-ranking-member-engel-reintroduce-us-international-broadcasting-reform> (дата обращения: 21 октября 2015 г.).

³³ Congressional Record. May 21, 2015. P. D594–D595.

³⁴ Ср.: P.L. 113–235 (H.R. 83) Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2015 // Library of Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/83/actions> (дата обращения: 20.07.2015) и S.1725. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2016 // Library of Congress. URL: www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/1725 (дата обращения: 23.07.2015).

³⁵ S.1725. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2016 // Library of Congress. URL: www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/1725 (дата обращения: 23.07.2015). P. 39.

³⁶ Ibid. P. 48.

³⁷ S.1376 — National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016 // Library of Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/1376> (дата обращения: 23.07.2015). P.91

* * *

Реализация новой реформы и рост финансирования программ, имеющих более выраженный пропагандистский характер, стали новым элементом в развитии публичной дипломатии. Создаваемый механизм лучше

приспосабливает американскую публичную дипломатию к условиям открытой информационной войны, когда четко определены мишени, а инструменты стратегической коммуникации подчинены одной цели – идеологической ликвидации конкурентов США.

Список литературы

- Байков А.А. «Мягкая мощь» Европейского Союза в глобальном силовом равновесии: евро-российский трек // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2 (35). С. 36–46.
- Давыдов Ю.П. «Жесткая» и «мягкая» сила в международных отношениях // США–Канада: Экономика, политика, культура. 2007. № 1. С. 3–24.
- Долинский А.В. Дискурс о публичной дипломатии // Международные процессы. 2011. № 25. С. 63–73.
- Звягина Д.А. Культурное влияние как компонент «мягкой силы» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 11–2. С. 94–98.
- Истомин И.А. Политическая пропаганда радикальных исламистских организаций в США // Вестник МГИМО университета. 2012. Т. 27. № 6. С. 94–103.
- Лебедева М.М. «Мягкая сила» в отношении центральной Азии: участники и их действия // Вестник МГИМО Университета. 2014. № 2 (35). С. 47–55.
- Филимонов Г.Ю., Цатурян С.А. «Мягкая сила» как форма непрямой аппликации «национального интереса» // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2012. № 2. С. 21–30.
- Фоминых А. «Мягкая мощь» обменных программ // Международные процессы. 2008. Том 6. № 1. URL: <http://www.intertrends.ru/sixteenth/008/htm>
- Цветкова Н.А. Публичная дипломатия США и революции в арабском мире // Мир и политика. 2011. № 4. С. 45–53.
- Юдин Н.В. Системное прочтение феномена мягкой силы // Международные процессы. 2015. Том 13. № 2. С. 96–105. DOI: 10.17994/IT.2015.13.2.41.7
- Шульц Э.Э. Управление социальным протестом как технология и содержание «Арабской весны» // Международные процессы. 2015. Т. 13. № 40. С. 89–96.
- Armitage R., Nye J. CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America. Washington, D.C.: Center for International and Strategic Studies, 2007. 82 p.
- Bean H., Comar E. America's 'Engagement' Delusion: Critiquing a Public Diplomacy Consensus // International Communication Gazette. 2012. April. No 74. P. 203–220.
- Clinton H. Hard Choices. New York: Simon & Schuster, 2014. 655 p.
- Clinton H. Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development // Foreign Affairs. November/December 2010. Volume 89. No 6. P.13–24.
- Cull N. Public Diplomacy: Taxonomies and Histories // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 616. 2008. P. 31–54.
- Hayden G. The Rhetoric of Soft Power: Public Diplomacy in Global Contexts. New York: Lexington Books, 2012. 308 p.
- Gilboa E. Searching for a Theory of Public Diplomacy // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2008. Vol. 616. P. 55–77.
- Kelley J.R. Between "Take-offs" and "Crash Landings": Situational Aspects of Public Diplomacy // Routledge Handbook of Public Diplomacy. Ed. by N. Snow, Ph.M. Taylor. London, New York: Routledge, 2009. P. 72–85.
- Melissen J. The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2007. 221 p.
- Nye J. Public Diplomacy and Soft Power // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2008. Vol. 616. P. 94–95.
- Nye J. Soft Power. The Means to Success in World Politics. N.Y.: PublicAffairs, 2004. 192 p.
- Ross A. Digital Diplomacy and US Foreign Policy // The Hague Journal of Diplomacy. 2011. Vol. 6. No 3–4. P. 451–455.
- Zaharna R.S. Battles to Bridges: US Strategic Communication and Public Diplomacy after 9/11. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. 256 p.

NEW FORMS AND ELEMENTS OF US PUBLIC DIPLOMACY FROM SOFT POWER TO DIALOGUE- BASED PROPAGANDA

NATALYA TSVETKOVA

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, 199034, Russian Federation

Abstract

This paper explores a shift in conceptual paradigms of US public diplomacy from soft/smart power to dialogue-based propaganda.

In the first section of the article, the author examines the period of 2009–2012, when Secretary of State Hillary Clinton and her experts in the field of public diplomacy followed Nye's concept of soft/smart power, and conducted the policy of engagement with foreign audiences and the policy of attraction to American values and culture. In the context of wider diplomatic practice, this policy was confirmed by the efforts made by President Barack Obama to improve relations with Iran, Russia, North Korea, and Cuba, and by a new digital diplomacy aimed at empowering civil activists in the Middle East that contributed to the protest movements.

In the second section of this article the author examines the period of 2013–2014, when the concept of dialogue-based propaganda, referred to often as the concept of strategic communication, undermined the concept of soft/smart power in American public diplomacy. The concept of dialogue-based propaganda includes more activities of direct traditional propaganda than the concept of soft/smart power and the policy of engagement do. The practical aspect of this conceptual shift is reflected in a current reform of the public diplomacy apparatus and its essence proposed by the US Congress in 2014. Because of the reform, international broadcasting and propaganda became primary instruments of public diplomacy.

The author concludes that current American public diplomacy is driven by the concept of dialogue based propaganda rather than the concept of soft/smart power. The following have contributed to the emergence of the paradigm known as the dialogue-based propaganda approach in American public diplomacy: the changes in the community of Washington DC that occurred when Hillary Clinton, who supported and promoted the ideas offered by J. Nye, left the Department of State; the regional crises which unfolded in both the Middle East and Ukraine; and the expanding of international broadcasting in Russia, China, and Iran.

Keywords:

Public Diplomacy; US; propaganda; strategic communication; smart power; soft power; engagement.

References

- Armitage R., Nye J. (2007). *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America*. Washington, D.C.: Center for International and Strategic Studies. 82 p.
- Baykov A. (2014) "Myagkaya Mosch" Evropeyskogo Soyuzha v Globalnom Silovom Ravnovesii: Evro-Rossiyskiy Trek [The EU Soft Power in the Global Equilibrium]. *Vestnik MGIMO Universiteta*. No. 2 (35). Pp. 36–46.
- Bean H., Comor E. (2012). America's 'Engagement' Delusion: Critiquing a Public Diplomacy Consensus. *International Communication Gazette*. April. No. 74: 203–220.
- Clinton H. (2014). *Hard Choices*. New York: Simon & Schuster. 655 p.
- Clinton H. (2010). Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development. *Foreign Affairs*. Vol. 89. No. 6: 13–24.
- Cull N. (2008). Public Diplomacy: Taxonomies and Histories. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 616: 31–54.
- Davydov Y. (2007). "Zhestkaya" and "myagkaya Sila" v mezhdunarodnyh otnosheninyah [Hard and Soft Power in International Relations]. *SSHА-Kanada: Ekonomika, politika, kultura*. No. 1: 3–24.

- Dolinskiy A. (2011). Diskurs o publichnoy diplomatii [Discourse on Public Diplomacy]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 9. No. 25: 63–73.
- Filimonov G., Tsaturyan S. (2012). "Myagkaya sila" kak forma nepryamoy applicatsii natsionalnogo interesa [Soft Power as the Form of the Indirect Application of the National Interest]. *Vestnik Rossiyskogo Universiteta Druzhby Narodov*. No. 2: 21–30.
- Fominyh A. (2008). "Myagkaya moshch" obmennyh program [Soft Power of Exchange Programs]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 6. No. 1. URL: <http://www.intertrends.ru/sixteenth/008/htm> (accessed 05.06.2010)
- Hayden G. (2012). *The Rhetoric of Soft Power: Public Diplomacy in Global Contexts*. New York: Lexington Books. 308 p.
- Gilboa E. (2008). Searching for a Theory of Public Diplomacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 616: 55–77.
- Istomin I.A. (2012). Politicheskaya propaganda radikalnykh islamistskikh organizatsiy v SSHA [Political Propaganda of the Radical Islamic Organizations in the USA] // *Vestnik MGIMO Universiteta*. No 6 (27): 94–103.
- Kelley J. R. (2009). Between "Take-offs" and "Crash Landings": Situational Aspects of Public Diplomacy. In Snow N., Taylor Ph.M. (eds) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. London, New York: Routledge: 72–85.
- Lebedeva M. (2014). "Myagkaya sila" v otnoshenii Tsentralnoy Azii: uchastniki i ih deystviya [Soft Power Towards the Central Asia: Actors and Their Actions]. *Vestnik MGIMO Universiteta*. No. 2 (35): 47–55.
- Melissen J. (2007). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 221 p.
- Nye J. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 616: 94–95.
- Nye J. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. N.Y.: PublicAffairs, 2004. 192 p.
- Ross A. (2011). Digital Diplomacy and US Foreign Policy. *The Hague Journal of Diplomacy*. Vol. 6. № 3–4: 451–455.
- Sultz E.E. (2015). Upravlenie sotsialnym protestom kak tekhnologiya i sodержanie "Arabskoy vesny" [Manipulation of social protests as the technology and content of "Arab spring"] // *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 13. No. 40: 89–96.
- Tsvetkova N. (2011). Publichnaya diplomatiya SSHA i revolutsii v arabskom mire [U.S. Public Diplomacy and Arab Revolutions]. *Mir i Politika*. No. 4: 45–53.
- Yudin N.V. (2015). Sistemnoe prochtenie fenomena myagkoj sily [Systemic reading of "soft power" phenomena]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 13. No. 2: 96–105. DOI: 10.17994/IT.2015.13.2.41.7
- Zaharna R.S. (2010). *Battles to Bridges: US Strategic Communication and Public Diplomacy after 9/11*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 256 p.
- Zvyagina D. (2012). Kulturnoe vliyanie kak komponent «myagnoy sily» [Cultural Influence as the Component of Soft Power]. *Istoricheskie, Filosofskie, Politicheskie i Yuridicheskie Nauki, Kulturologiya i Isskustvovedie. Voprosy Teorii i Praktiki*. No. 11–2: 94–98.