
Propaganda i odnosi s javnošću kao sredstva utjecanja država u međunarodnim odnosima

BOŽO SKOKO*

Sažetak

Promotivno komuniciranje kao sredstvo utjecanja pa i pritiska u međunarodnim odnosima odavno je poznato u svim njegovim oblicima a posebno kroz propagandu. Međutim, pojavom nove discipline – odnosa s javnošću te jačanjem moći medija i javnog mišljenja, promotivno komuniciranje u međunarodnim odnosima je nijansirano, odnosno sadržajno obogaćeno, a termin propaganda dobio je novo značenje. Autor analizira razlikovanje odnosa s javnošću i propagande u kontekstu promotivnog komuniciranja država, te pokušava odgovoriti na pitanje – je li moguće njihovo samostalno i neovisno djelovanje ili se ipak u praksi preklapaju, odnosno koriste li iste ili slične metode djelovanja.

Ključne riječi: propaganda, odnosi s javnošću, države, promotivne agencije

Ono što se nekada u vanjskopoličkoj teoriji smatralo propagandom, razvojem novih komunikacijskih kanala, tehnika i strategija ali i jačanjem uloge javnog mnijenja naspram politike, tijekom posljednjih desetljeća zamijenio je niz srodnih novih termina, odnosno zasebnih komunikacijskih disciplina, najčešće – međunarodni odnosi s javnošću, međunarodno komuniciranje i državna promidžba, a termin propaganda je doživio kvalitativnu izmjenu sadržaja, pa ga se najčešće koristi kada se želi označiti komunikacijsko djelovanje države povezano s neetičkim ciljevima ili uporabom laži. Radovan Vukadinović¹ 1987. godine, koristeći termin propagande, u starom značenju, ističe kako ona predstavlja stalni instrument državne politike. Dodaje kako su u pojedinim zemljama za te aktivnosti zadužene posebne agencije, koje se nala-

*

Mr. sc. Božo Skoko je asistent na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

1

Radovan Vukadinović, *Osnove teorije vanjske politike i međunarodnih odnosa*, Zagreb, 1987, str. 203.

ze striktno pod državnom kontrolom te kako se poslovima organizirane državne promidžbe bave visokokvalificirani stručnjaci. Ista tvrdnja bi se mogla u potpunosti primijeniti i danas, ukoliko bi termin "propaganda" zamijenili terminom "promotivno djelovanje", kao kategorijom šireg značenja.

1. Razlikovanje pojmova propaganda i odnosi s javnošću u kontekstu državnog djelovanja

1.1. Propaganda u službi države

Riječ propaganda svoje korijene vuče još iz 17. stoljeća, kada je u okviru papinske kurije u Rimu utemeljena Kongregacija za širenje katoličke vjere. Naime, u Rimu je 1626. započela s djelovanjem "Sacra congregatio Christiano nomini propaganda", kojoj je bila svrha "širenje katolicizma i reguliranje crkvenih odnosa u nekatoličkim zemljama". Termin *propaganda* u svjetovnoj uporabi se pojavio relativno kasno o čemu svjedoči činjenica da se u čuvenoj *Encyclopaedia Britannica* pojavio tek u njezinu 14. izdanju, koje je objavljeno 1929. godine. Međutim čim se pojavila u svakodnevnoj uporabi, propaganda je postala vrlo kontroverzan pojam.²

Ivan Šiber propagandu definira kao "namjerno i plansko djelovanje na mijenjanje i kontroliranje stavova radi stvaranja predispozicija za određeni način ponašanja".³ Dakle, prema njemu propaganda djeluje na stajališta ljudi, što znači da su stajališta svojevrsna predispozicija za ponašanje odnosno struktura koja usmjerava ponašanje u situaciji kad je pojedinac suočen s objektom stajališta. Tom definicijom autor naglašava da u propagandnom djelovanju postoji interes za određenim ponašanjem. Šiber ističe kako se propagandi pristupa kao vrijednosno neutralnom procesu, kao svojevrsnoj tehnologiji postizavanja postavljenog cilja, uz naravnu mogućnost zlorabe, koja je vezana za sve ljudske djelatnosti. Dakle, "politička propaganda sama po sebi, isto kao i politika, nije ni dobra ni loša. Tek ciljevi kojima se ona služi i način kako se primjenjuje odlučuju o tome da li je korisna ili štetna".⁴ No, autor ipak navodi činjenicu kako je negativno poimanje propagande prisutno u svakodnevnom govoru, i to više u SAD-u nego u Europi, posebno nakon Drugog svjetskog rata i djelovanja nacističke Njemačke. Kad se spomene propaganda, obično se misli, piše Šiber, na prevaru, nasilje nad istinom, skrivanje ciljeva, upotrebu laži, jednostavno rečeno – beskrupuloznu manipulaciju.

2

Mladen Zvonarević, *Socijalna psihologija*, Školska knjiga, Zagreb, 1985, str. 587.

3

Ivan Šiber, *Politička propaganda i politički marketing*, Alinea, Zagreb, 1992, str. 6.

4

Ibid., str. 8.

Propaganda, shvaćena iz današnjeg kuta gledanja, dakle sa svojim negativnim prizvukom nije strana u vanjskopolićkom djelovanju. Michael Kunczik je dovodi u izravnu vezu s tajnom diplomacijom. "Dok je tajnost u znatnosti prezirana, a ljubav prema istini predstavlja najvišu normu, u međunarodnom se sustavu može – pod izlikom nacionalnog interesa, odnosno nacionalne sigurnosti – legitimirati svaku tajnost i svaku laž, pri čemu nastojanja da se na političare, odnosno suverene, utječe glasinama, lažima itd. u smislu vlastite politike, predstavljaju staru praksu diplomacije. Vanjska je politika dugo vremena bila tajna politika. Nije se samo strahovalo od zlonamjernih izvravanja ruglu od strane protivnika, već se očekivao gubitak fleksibilnosti putem objelodanjivanja pozicija u (prema Machiavellijevim načelima vodećoj) vanjskoj politici."⁵

Propaganda u modernijim tumačenjima često označava državne unutarnje i vanjske političke aktivnosti s ciljem organiziranog utjecanja na javno mnijenje, pri čemu se svjesno koriste i laži. Još je 1925. američki autor Edward Bernays napisao knjigu *Propaganda* u kojoj je izjavio – temeljeći svoja iskustva na zbivanjima u Prvom svjetskom ratu – kako je moguće ustrojivati ljudske umove na način na koji vojska ustrojava svoje jedinice. Primjer za ovu tvrdnju navodi Noam Chomsky⁶ koji kaže kako je Prvi svjetski rat bio doba kad je državna propaganda prvi put bila dobro organizirana. Naime, Britanci su imali Ministarstvo informacija i bilo im je iznimno potrebno jer su morali uključiti SAD u rat, inače bi došlo do nepriklipa. Ministarstvo informacija bilo je opremljeno – piše Chomsky – za slanje propagande, uključujući i velike izmišljotine o okrutnosti njemačkih vojnika. Meta su im bili američki intelektualci na osnovanoj pretpostavci da su to ljudi koji su najlakovjerniji te da će najvjerojatnije povjerovati propagandi. Oni su također ti koji propagandu raznose kroz svoj sustav. Autor dodaje kako je Ministarstvo informacija bilo neobično uspješno u zavaravanju slavni američkih intelektualaca koji su prihvaćali laži propagande. Autor dodaje kako je u SAD-u zatim počela djelovati "kopija" tog ministarstva – Odbor za javne informacije, koji je imao zadatak natjerati narod uz pomoć propagande na "rodoljubnu histeriju". "Djelovalo je nevjerojatno dobro. Unutar par mjeseci došlo je od luđačke ratne histerije i Amerika je bila spremna za rat"⁷. Chomsky dodaje kako je tim propagandnim sustavom bio zadivljen Adolf Hitler, koji je kasnije u knjizi "Mein Kampf" ustvrdio kako je Njemačka izgubila Prvi svjetski rat jer je izgubila bitku u propagandi. Istodobno je najavio da će sljedeći put imati vlastiti sustav propagande, što je i ostvareno tijekom Drugog svjetskog rata.

⁵ Michael Kunczik: *Public Relations für Staaten, Massen-kommunikation – Theorien, Methoden, Befunde*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1989, str. 170.

⁶ Noam Chomsky, *Mediji, propaganda, sistem*, Što čitaš?, Zagreb, 2002, str. 16.

⁷ *Ibid.*, str. 17.

Imajući u vidu ovakva tumačenja propagande, nužno je znati kako se ranije u literaturi svekoliki rad države na promotivnom planu nazivao propagandnim djelovanjem. Radovan Vukadinović⁸ tako 1987. godine navodi definiciju propagande kao svjesnog djelovanja određenih grupa koje teže mijenjanju ili kontroliranju stavova i ponašanja drugih grupa pomoću komunikacijskih sredstava, a cilj je postizanje određenog stanja. U toj definiciji se nalaze karakteristike današnje propagande, ali i marketinga i odnosa s javnošću, koji su u međuvremenu dobili golem zamah i razvili vlastiti put djelovanja, stvarajući i koristeći vlastite tehnike i metode. Vukadinović ističe kako je propaganda doživjela snažni razvoj tijekom hladnoratovskog razdoblja, kao faze totalne konfrontacije dvaju različitih društveno-političkih, gospodarskih i vojnih sistema te istodobno postala moćno sredstvo u hladnoratovskoj strukturi međunarodnih odnosa. Vukadinović u istom djelu navodi kako propaganda u klasičnom smislu riječi (onakva kakva je korištena u hladnoratovskom razdoblju) gubi pravi smisao i vjerodostojnost te kako se suvremeni propagandisti nastoje prilagoditi novim uvjetima i pronaći oblike fleksibilne i vjerodostojne propagande koja bi po svom krajnjem učinku mogla služiti kao djelotvorno sredstvo vanjske politike.⁹ Vukadinović je time još osamdesetih godina zapravo najavio razvoj međunarodnih odnosa s javnošću i međunarodnog marketinga u modernom smislu riječi.

U svojoj knjizi *Međunarodni politički odnosi*, isti autor 1998. godine navodi primjer povezanosti propagande u njezinu modernom poimanju i vanjske politike, odnosno propagande i stvaranja imagea zemlje: "Država može biti osobito zainteresirana da u očima drugih nacija neprestano izgrađuje svoju sliku miroljubive zemlje, voljne i sposobne da surađuje na ravnopravnim osnovama s drugim državama. Za ostvarenje takvih uvjerenja, primijenit će se, u tom slučaju, naravno, i miroljubiva sredstva u skladu s postavljenim ciljevima. No, ako država želi pokazati svoju silu da bi drugu stranu prisila na drukčije ponašanje ili na davanje ustupaka, primijenit će se vrlo kombinirana propagandna sredstva u kojima će se eksponirati ekonomska i vojna sila, politički prestiž, čvrstoća uređenja, nacionalno jedinstvo itd. Ponekad se propaganda nastoji usmjeriti prema stanovništvu pojedine države tako da se njezino rukovodstvo pokuša odvojiti od naroda kako bi se lakše ostvarili krajnji politički ciljevi. S druge strane, moguće je činiti organiziran propagandni pritisak na rukovodioce kako bi oni izmijenili državnu politiku i krenuli drukčijim putem".¹⁰ Neki autori, prema stupnju istinitosti, razlikuju tzv. bijelu, sivu i crnu propagandu. Dok se crna koristi svim raspoloživim sredstvima i iza nje obično stoji neuvjerljiv izvor, bijela se uglavnom koristi "ušminkanom istinom". Siva je negdje između ta dva pojma.

8

Radovan Vukadinović, *Osnove teorije vanjske politike i međunarodnih odnosa*, Zagreb, 1987, str. 201.

9

Ibid., str. 205.

10

Radovan Vukadinović, *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998, str. 195.

1.2. Odnosi s javnošću države

Sumirajući različite definicije odnosa s javnošću (eng. *Public Relations* – PR) možemo reći da su odnosi s javnošću vještina kojom se – koristeći dosege komunikologije, psihologije i sociologije – utječe na stvaranje i jačanje pozitivnog imagea i ugleda tvrtke (institucije, pojedinca ili države) u javnosti te održavaju kvalitetni odnosi sa svim segmentima javnosti o kojima ovise, radi vlastitog uspjeha, međusobnog razumijevanja i suradnje te sprečavanja ili neutraliziranja nepovoljnog publiciteta. Iz te definicije proizlazi da je cilj odnosa s javnošću stvaranje, zadržavanje i povećavanje naklonosti svih oblika javnosti (s kojima se susreće i o kojima ovisi) prema određenom subjektu.

Pod odnosima s javnošću države podrazumijevamo međunarodne odnose s javnošću koje planirano i smisleno provode pojedine države. Međunarodni odnosi s javnošću se obično shvaćaju kao nastojanje da se širenjem informacija vezanih uz određeni interes poboljša image jedne države u nekoj drugoj zemlji (odnosno u više zemalja), pri tomu struktura neke druge zemlje može poslužiti kao predodžba vlastitog njegovanja imagea.¹¹ Literatura na ovom području je još relativno oskudna, iako je riječ o najbržem rastućem području odnosa s javnošću.

Obično se kaže da zemlja koja je ovisnija o izvozu ili afirmaciji na međunarodnoj političkoj sceni intenzivnije njeguje svoj image, a time i odnose s javnošću, nego ostale države. S druge strane, države jačaju svoj image obično kad nisu predmet skladnog i pozitivnog izvještavanja medija. Zapravo vjerojatnost jačeg državnog PR-a je tim veća, čim je na temelju selekcijskog kriterija medija veća vjerojatnost da se o državi uopće neće izvještavati ili da će se, pak, izvještavati pretežito negativno. Naime, česta je pretpostavka da će zemlja lakše postati predmetom PR-a čim je njezin politički ili gospodarski značaj veći.

Državama koje su oštećene zbog rutinskih postupaka velikih svjetskih agencija ili medija pri prikupljanju i objavljivanju informacija, odnosno čije ime nije dovoljno zastupljeno u pozitivnim vijestima, a koje su zainteresirane za pozitivan image u nekoj drugoj zemlji, odnosno u nekoj regiji (npr. iz gospodarskih i/ili političkih razloga), preostaje alternativa – sustavnije se baviti javnošću, kako bi njegovale svoj image.

Odnosi s javnošću, poput propagande, također se u djelovanju oslanjaju na medije kako bi plasirali željene informacije u javnost, odnosno kako bi stvorili ili promijenili određenu sliku u javnosti. Međutim, razlika je očito u pristupu (partnerstvo ili pritisak) i kvaliteti, odnosno istinitosti informacija (povećanje razine informacija u komunikacijskom kanalu ili manipulacija).

PR država je, prema definiciji, uvijek vezan za neki interes. Neki autori, upravo zbog toga ističu njegov aspekt manipulativne komunikacije (*manipu-*

11

Michael Kunzick, *Public Relations für Staaten, Massen-kommunikation – Theorien, Methoden, Befunde*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1989, str. 165.

lativni PR). Drugi ističu strukturalnu prednost odnosa s javnošću, jer mogu izjednačiti strukturalno uvjetovane deficite u komunikaciji ili medijskom izvještavanju i na taj način pomoći – ne samo subjektu kojeg zastupaju – već i medijima, pružajući im kvalitetne informacije. Takav oblik PR-a država (*strukturalni PR*) prije svega utječe na image zemlje u masmedijskim izvještajima putem prilagođivanja obavještajnim vrijednostima i standardima.

Michael Kunczik¹² smatra kako su odnosi s javnošću države nastali kao funkcionalni ekvivalent nekad iznimno važnoj tajnoj diplomaciji. Naime, zajednički im je cilj nastojanje da se na javnost u inozemstvu utječe ciljanim manipulacijama imagea. Tako shvaćen manipulativni PR, dakle, ne želi primarno utjecati na masmedijsko izvještavanje pasivnom prilagodbom načinima selekcije vijesti, već želi aktivno utjecati, pa i manipulirati medijima te izravno utjecati na nositelje odluka.

Uz teoriju o izvještajnim vrijednostima (funkcioniranje izvještajnih agencija i selekcija svjetskih vijesti) i tezu "medijaliziranja" vanjske politike (prebacivanje dijela diplomatskog djelovanja na medije), politička kibernetika Karla W. Deutscha¹³ nudi mogućnost teoretskog pristupa odnosima s javnošću država. Deutsch argumentira da i u međunarodnoj komunikaciji postoji opasnost obavještajnog toka koji nije adekvatan sustavu, ako se kod prosijavanja vijesti preskoče relevantni informacijski elementi, te se nebitne pojedinosti vijesti na temelju prethodno usvojenih kvalifikacijskih kriterija prične važnijima. To je slučaj kada se kod inozemnog izvještavanja daje prednost lako primjenjivim senzacijskim vijestima i na taj način sprečava kvalitetniji i sveobuhvatniji prikaz, a kao posljedica toga i adekvatna percepcija istine dugoročnih, socijalnih procesa promjene. Zahvaljujući tome, prema Deutschu, svijest društva postaje "kriva svijest".

"PR koji nazivamo strukturalnim može se interpretirati kao komunikaciju koja sprečava stvaranje krive svijesti. Manipulativni PR pak nasuprot tomu eksplicitno je nošen namjerom da se stvori kriva svijest, kako bi se agitiralo neovisno o realnosti. Oba oblika PR-a mogu dovesti do medijalizirane vanjske politike. Države se očigledno prilagođavaju pritiscima medija, a istovremeno pokušaju instrumentalizirati iste. PR-om država mijenja se slijed djelovanja vanjske politike od 'namjera – radnja – djelovanje – mediji' u redoslijed 'namjera – mediji – djelovanje – radnja'".¹⁴ Kunczik dodaje kako je zasad nemoguće odrediti pravilo o tome koje države pod kakvim uvjetima biraju koji oblik PR-a. Na to svakako uvelike utječu agencije ili stručnjaci koji izvode PR države, međutim, velika je mogućnost da oba oblika budu uspješna, ukoliko se kvalitetno izvedu.

12

Ibid, str. 171.

13

Karl W. Deutsch, *Politische Kybernetik*, Freiburg i Br., 1973.

14

Michael Kunczik, *Public Relations für Staaten, Massen-kommunikation – Theorien, Methoden, Befunde*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1989, str. 180.

PR država u posljednje vrijeme sve više dobiva na važnosti. Čini se da je kod državnika i vlada iznimno velikog broja zemalja, koristimo li izjave PR savjetnika ili agencija kao indikator, nastao veliki interes za međunarodno njegovanje imagea njihovih zemalja. Države unajmljuju agencije za odnose s javnošću s međunarodnim ugledom i razinom djelovanja te im povjeravaju upravljanje svojom reputacijom na međunarodnoj razini ili osnivaju vlastite specijalizirane agencije u koje zapošljavaju vrhunske stručnjake s različitih područja, koji onda u koordinaciji s ministarstvom vanjskih poslova i drugim državnim institucijama djeluju prema inozemstvu.

Izniman obol izučavanju teorije odnosa s javnošću države dao je spomenuti njemački komunikolog Michael Kunczik.¹⁵ On tvrdi kako se većina akcija njegovanja imagea nacija provodila i provodi prikriveno. Kako je vjerodostojnost odlučujuća varijabla u komunikacijskom procesu, uglavnom se pokušava izbjeći utisak manipulacije, tj. pokušaj nagovaranja. Prilagođivanje poput kameleona je jedno od glavnih obilježja takvog oblika njegovanja imagea, jer akcije PR-a obećavaju uspjeh posebice onda kada ih se ne prepoznaje kao takve. Hansjurgen Koschwitz¹⁶ argumentira da su države, u borbi za mišljenjem svijeta, razvile izrazito rafinirane metode kojima se permanentno služe, pri čemu su tajne obavještajne službe odigrale odlučujuću ulogu: "Sistolom prilika takve se aktivnosti pojavljuju (...) ne bez prerusavanja. One se, štoviše, provode daleko od svjetlosti dana..." Iako većina država svoj image njeguje putem PR-a, često se poseže za izvorima koji sa znanstvenog stajališta nisu "seriozni", kao primjerice izvještaji u novinama, osobne poruke itd. Rekonstrukcije mjera za izgrađivanje imagea ili istraga o tome "kako je to zapravo bilo" u mnogim slučajevima nije moguća.

Prije afirmacije odnosa s javnošću, kao nove komunikološke vještine, u medijsko-političkim diskusijama o afirmaciji država obično se raspravljalo o strukturi svjetskog sustava informiranja, kao najvažnijem čimbeniku utjecanja na međunarodno javno mnijenje. Naime, zapadnim transnacionalnim izvještajnim agencijama predbacivalo se zbog monopola nad informacijama, koje su oni – navodno – zlorabili. Kasnije se ta teorija pokazala neopravdanom, jer, primjerice mediji Trećeg svijeta, ni u kom slučaju nisu bili izloženi utjecaju zapadnih agencija, a funkcionirali su u velikoj mjeri prema istim načelima kao i zapadne agencije pri odabiru međunarodnih vijesti ili izvještavanju o zbivanjima u drugim zemljama.

15
Ibid.

16
Hansjurgen Koschwitz: "Der verdeckte Kampf. Methoden und Strategien geheimer Nachrichtendienste zur Manipulation der Auslandsmedien", *Publizistik*, 33, 1988, str. 71.

2. Propaganda i odnosi s javnošću država u praksi

2.1. Organizirano promotivno djelovanje država – iskustva SAD-a i Velike Britanije

Velika Britanija smisleno i kontinuirano provodi promotivno komuniciranje u inozemstvu i s inozemstvom desetljećima. U tu svrhu na raspolaganju joj se nalazi nekoliko institucija, među kojima je najpoznatija državna agencija *British Council*, koja brine o promociji engleskog jezika i britanske kulture u svijetu. Ovo "tijelo" je utemeljeno 1934. i prvotno je bilo usmjereno na zemlje Commonwealtha, a danas je "umrežilo" svojim djelovanjem cijeli svijet. Veliku ulogu u promociji Britanije ima i njihova svjetska TV i radio mreža BBC. Svjetski servis BBC-a dopire do 138 milijuna ljudi na 43 jezika. Ovu moćnu radio-televizijsku mrežu financira Odjel za informiranje Foreign i Commonwealth Officea (FCO), koji u biti koordinira gotovo sve aktivnosti na području informiranja i promocije Britanije u svijetu. Odjel je sastavljen od iznimno velikog broja poddjela, koji skrbe o svim aspektima unutarnje i vanjske javnosti. Odjel za posjetitelje godišnje ostvaruje tisuću programa, dajući tako potporu političkim i gospodarskim ciljevima, kao i ciljevima javne diplomacije britanskoga FCO-a. Servis za londonske dopisnike daje informacije o Britaniji za više od 2.500 stranih dopisnika iz više od 80 zemalja. Odsjek za priopćenja iznosi službena stajališta Vlade o najvažnijim međunarodnim temama, ali i o britanskoj unutarnjoj politici, koja se zatim prevode na francuski, španjolski, arapski i ruski te se šalju i u britanske diplomatske misije. Servis za medijske usluge prema inozemstvu sastoji se od *Londonskog novinskog servisa*, koji izdaje bilten *Ovaj tjedan u Britaniji*. Konferencijski centar *Wilton Park* organizira konferencije o najvažnijim međunarodnim temama. Odsjek za izložbe bar jedanput godišnje postavlja izložbu radi promoviranja Velike Britanije. Odsjek za distribuciju materijala britanske Vlade distribuira govore, priopćenja, intervjue... Zasebni odjel skrbi o informativnosti i sadržajnosti službenih web-stranica. Odsjek za izdavaštvo godišnje proizvede oko milijun publikacija za diplomatske misije i *British Council*. Odsjek za film, radio i TV proizvodi televizijski i radio program, kao i biltene vijesti, a ti sadržaji se emitiraju na oko 300 postaja u 133 zemlje svijeta. Odjel za TV usluge pruža pomoć i usluge stranim TV ekipama koje snimaju na području Britanije. Knjižničarske usluge olakšavaju pronalaženje i omogućuju najpovoljnije kupovanje knjiga, CD-a i drugih materijala na određenu temu. Odjel vijesti, čiji su djelatnici glasnogovornici tijela Vlade, bavi se pojašnjavanjem britanske politike. Odjel za kulturne odnose zajedno s *British Councilom* koordinira aktivnosti kulturne i javne diplomacije te skrbi o programu stipendiranja. Odjel za odnose s parlamentom koordinira kontakte FCO-a s parlamentom i daje savjete visokim britanskim dužnosnicima, kao i diplomatskim misijama glede

rada i procedura britanskog parlamenta.¹⁷ Britanci imaju, inače, dugu tradiciju na poslovima državnog informiranja i propagande. Služili su se međunarodnim odnosima s javnošću čak i prije Prvog svjetskog rata, kada su utemeljili Ministarstvo informacija, putem kojeg su utjecali na američko javno mišljenje da se uključi u rat. Međutim, ni golema i dobro uhodana infrastruktura nije bila dovoljna da cijelo vrijeme zadrži dobar *image* njihove zemlje. Budući da se vremena mijenjaju, a s njima i navike potrošača i medijske publike, Britanija je sedamdesetih i osamdesetih godina bila priskrbila *image* hladne i zatvorene, pa pomalo i odbojne zemlje. Tako je bilo sve do dolaska Tonyja Blaira za premijera, koji je sa svojim timom stručnjaka smisleno pristupio predstavljanju Britanije kao *cool* zemlje. Taj novi i relativno mladi političar drukčijim pristupom međunarodnoj javnosti (kojeg su stručnjaci za odnose s javnošću "kreirali" kao protutežu sposobnom ali opuštenom američkom predsjedniku Billu Clintonu), Britaniji je priskrbio *image* puno otvorenije a donekle i suvremenije zemlje. Uz njegovu osobnost koja je postala svojevrсни simbol moderne Britanije, službene institucije uložile su dodatni napor u *rebrandingu* zemlje. Gordon Kirby iz Foreign and Commonwealth Office ovako komentira taj proces: "*Takva slika moderne Velike Britanije, koja nije samo zemlja prošlosti, dvoraca i vitezova, već zemlja koja je privlačna poslovnim ljudima i stranim ulagačima, smišljena je strategija britanskog Ministarstva vanjskih poslova, koje je odredilo svoje ciljeve promidžbe u inozemstvu – učinkovitiju promidžbu britanske vanjske politike, održavanje visokog standarda britanske diplomatske službe, više rezultata za novac koji izdvajaju britanski porezni obveznici, jačanje mogućnosti da se Ministarstvo prilagodi potrebama trenutka, jačanje imagea Velike Britanije a tako i Ministarstva vanjskih poslova, veće uštede kroz bolju koordinaciju ključnih ministarstava i prijenos ovlasti osobama koje donose odluke o smjernicama vanjske politike, promicanje utjecaja Velike Britanije i stjecanje stalnih i utjecajnih prijatelja.*"¹⁸ Jačanje *branda* Velike Britanije Tony Blair je povjerio svome savjetniku Geoffu Mulganu, poznatom po izreci "ne možete uzdrmati nacionalnu realnost bez ponovnog osmišljavanja nacionalnog identiteta".¹⁹ Mulgan je odlučio promijeniti *image* konzervativne u *cool* Britaniju, koja će, vjeruje, privući turiste, poduzetnike, umjetnike, dizajnere i visokotehnološke kompanije. To se još nije u potpunosti ostvarilo, no za sve je, kaže Mulgan, potrebno vrijeme. Tvrdi, također, da moderne vlade moraju ne samo braniti granice države, nego i povećati vrijednost *branda* zemlje te tako ojačati njezine gospodarske pozicije u svijetu.

17

Prema: Irena Zupčević, "Novi diplomatski software", *Autorska bilježnica, Hrvatska – image i identitet*, Radna grupa Predsjednika Republike za cjelovit koncept hrvatske inozemne promidžbe, Zagreb, 2000.

18

Gordon Kirby, "Foreign and Commonwealth Office", izlaganje na konferenciji "Uloga diplomacije u zemljama u tranziciji s posebnim osvrtom na diplomatsko obrazovanje", *Javna diplomacija*, Dubrovnik, 1.-2. listopada 1998. (preuzeto iz: Irena Zupčević, "Mediji i diplomacija", *Trenutak hrvatske komunikacije 1997*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1997.)

19

Sanja Bach, "Brandiranjem se privlače ulagači i turisti", *Poslovni magazin*, srpanj/kolovoz 2003, str. 8.

U tim *rebranding* naporima Britanija se služi mnogim promotivnim alatima – fokusiranim grupama, godišnjim izvješćima o naciji, simbolima promjena kao što je *Millenium Dome*, na gospodarstvenom planu – promoviranjem novih kreativnih uslužnih industrija i otvorenog multikulturalnog društva.²⁰

Sjedinjene Američke Države koje su pristupale gradnji svog *imagea* u svijetu još agresivnije i temeljitije od Britanaca, na početku 21. stoljeća susreću se s naglim promjenama svog *imagea* u svijetu te pristupaju *ad hoc* aktivnostima na području promotivnog komuniciranja, kako bi sačuvala ugled.

"Nezadovoljna percepcijom Sjedinjenih Država u inozemstvu američka administracija odlučila je uspostaviti stalni Ured za globalne komunikacije s ciljem poboljšanja općenitog *imagea* SAD-a te objašnjavanja i promicanja američke vanjske politike, posebice rata protiv terorizma", izvijestili su američki mediji 30. srpnja 2002.²¹ Američku Vladu posebno zabrinjavaju arapske zemlje u kojima jača otvorena mržnja prema Americi zbog njezine potpore Izraelu. *Washington Post* je izvijestio da novi ured neće biti sastavni dio State Departmenta u predstavljanju SAD-a u inozemstvu, ni zamjena za druge agencije američke Vlade, nego će pridonijeti zajedničkom naporu dodavanjem "tematskih i strateških vrijednosti".²² Podsjetimo, nakon terorističkih napada na New York u rujnu 2001, Pentagon je otvorio Ured za strateško informiranje s ciljem učinkovitijeg iznošenja poruke o američkim ciljevima u ratu protiv terorizma. Međutim, taj ured je zatvoren već nakon nekoliko mjeseci rada, jer su ga američki mediji optužili kako je jedna od njegovih zadaća i iznošenje dezinformacija, što je navodno dio specijalnog rata. Zatim je na dužnost državnog podtajnika za javnu diplomaciju imenovana Charlotte Beers, koja je svoju karijeru okrunila vodećim položajima u dva reklamna giganta – *Ogilvy & Mather* i *J. Walter Thompson*. Charlotte Beers, koja se tijekom karijere dokazala *brandiranjem* proizvoda, nakon stupanja na dužnost, za *Business Week* je izjavila: "Cijela je mudrost stvaranja branda u tome da se stvori odnos između proizvoda i korisnika (...) Morat ćemo drugima prenijeti ono neopipljivo naslijeđe Sjedinjenih Država – poput sustava i naše vrijednosti".²³

Iako je ovdje riječ o kriznom komuniciranju, poznato je da Sjedinjene Američke Države svoj dobar *image* u svijetu, već godinama uspješno grade: političkim djelovanjem, kulturnim aktivnostima (filmom, glazbom), sportom, turističkom promocijom i sl. Za to su zadužene posebne vladine i nevladine agencije.

20

Sanja Bach, *Branding Hrvatske – važnost promocije i diplomacije*, završni rad, Diplomatska akademija Ministarstva vanjskih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2003, str. 8.

21

Jutarnji list, 31. srpnja 2002, str. 14.

22

Washington post, 30. srpnja 2002.

23

Ziauddin SARDAR, Merry Wyn DAVIES: *Zašto ljudi mrze Ameriku?*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003, str. 100.

Kao primjer uspješne tradicionalne američke državne promotivne agencije možemo navesti Agenciju za informiranje Sjedinjenih Država – USIA (*United States Information Agency*) koja koordinira informativne i edukativne aktivnosti na više od 200 lokacija u više od 140 zemalja svijeta. Osim toga, ona tumači javno mišljenje koje o SAD-u vlada u inozemstvu, provodi analize za potrebe savezne vlade i osigurava joj povratne informacije. USIA je neovisna agencija za vanjske poslove unutar izvršne vlasti, te izravno odgovara predsjedniku. Agencija je možda najpoznatija po svojoj radio-postaji *Glas Amerike* (*Voice of America*), koja je utemeljena u Drugom svjetskom ratu kako bi informirala američke postrojbe i građane u ratnim zonama. Osim toga, USIA drži *Worldnet*, 24-satnu satelitsku televizijsku službu, te nudi razne druge poslove i usluge. Televizijski i radijski programi se emitiraju na više od 50 različitih jezika, a slušaju ih i gledaju milijuni ljudi u svakom kutku svijeta.

Prema Zakonu o međunarodnom emitiranju iz 1994, sve civilne televizijske i radijske službe unutar savezne vlade udružene su u Ured za međunarodno emitiranje. Ured sačinjavaju VOA, *Worldnet* i druge slične službe. U ostatku svijeta USIA je poznata kao Služba informiranja SAD-a ili USIS. U američkim veleposlanstvima najvažniji dužnosnici USIS-a ujedno su i predstavnici za javne poslove. Oni savjetuju veleposlanike i druge diplomate o relevantnim pitanjima vezanim uz odnose s javnošću, a koja utječu na američke interese i politiku, te o pitanjima vezanim uz rad veleposlanstva i odnose sa zemljama domaćinima. Predsjednik Jimmy Carter je izjavio kako je uloga USIA-e "sagraditi mostove uzajamnog razumijevanja između Amerikanaca i ostalih naroda svijeta".²⁴ Glavna je dužnost USIA-e ispravljanje netočnih informacija i borba s neprijateljskom propagandom koja može štetiti SAD-u. Primjerice, početkom 1980-ih USIA je morala agresivno reagirati na priču koju su plasirali nigerijski mediji kako SAD stvaraju oružje koje ubija crnce, ali ne i bijelce. Od Drugog svjetskog rata, Sjedinjene su Države bile zaokupljene problemom međunarodne komunikacije, a posebno nastojanjem da drugim narodima ukažu na stvarne motive i ciljeve američke vanjske politike. USIA je bila zadužena da svijetu predstavi "cjelovitu i poštenu sliku" SAD-a. Američki program za odnose s javnošću ima dva cilja: 1) borba s agresivnom propagandom što je vrše neprijateljske nacije te razvijanje potpunijeg razumijevanja i dobrohotnijeg stava prema američkoj politici od strane drugih zemalja i 2) potpora zemljama u razvoju prijenosom tehničkog znanja.²⁵

Slična zadaća te institucije ostala je do naših dana. Njezine formalne aktivnosti su stvaranje pozitivne slike o Americi i o njezinoj ulozi u svijetu, a neformalne suzbijanje tuđe propagande i eventualnog širenja stranog (donekadno sovjetskog) utjecaja.

24

Scott M. Cutlip, Allen H. Center, Glen M. Broom, *Effective Public Relations*, 8th ed., New Jersey, 2000, str. 493.

25

Ibid.

Kako bi prenijela poruku SAD-a, USIA se služi osobnim kontaktima, internetom, tiskanim medijima, radijom, televizijom, filmovima, knjižnicama, knjigama, umjetničkim djelima i izložbama. Dvosmjerna komunikacija se olakšava razmjenom znanstvenika, novinara, studenata i kulturnih skupina širom svijeta.

Michael Kunczik²⁶ navodi kako pored agencije USIA na kreiranju američkog *imagea* u svijetu radi i američka obavještajna agencija – CIA te iznosi za to odgovarajuće činjenice.

2.2. Promotivno djelovanje država uz pomoć PR agencija

Kako bismo uočili posebnosti djelovanja odnosa s javnošću i propagande u praksi, poslužiti ćemo se i razmatranjem djelovanja država posredstvom profesionalnih agencija za odnose s javnošću, koje bi trebale po svome poslanju poštivati standarde odnosa s javnošću i ne miješati te aktivnosti s propagandnim djelovanjem. S druge strane, znatno je lakše dobiti informacije o promotivnom djelovanju od nezavisnih agencija nego od državnih institucija, kojima je to često dio tajnih aktivnosti.

Agencije za odnose s javnošću, u odnosu na vladine institucije, obično su u prednosti i zbog zadovoljavanja sljedećih kriterija: izvrsno poznavanje (javne i tajne) političke i gospodarske situacije u svijetu te u zemlji koja ih angažira, iznimna upućenost u funkcioniranje političkog sustava kao i u procese donošenja ključnih odluka na međunarodnoj razini, odlično poznavanje javnog mišljenja, kvalitetno poznavanje strukture i načina funkcioniranja medija te zakonitosti i standarda novinarske profesije, mogućnost utjecaja na medije, odnosno povezanost s njihovom vlasničkom ili uredničkom strukturom, bliskost s donositeljima odluka i "vođama mnijenja" odnosno utjecajnim ljudima u društvu, iskustvo na sličnim poslovima te mogućnost objektivne procjene i analize.

Zahvaljujući takvim prednostima te znanju i iskustvu agencijskih stručnjaka i lobista na terenu, dobro organizirana PR agencija – na temelju zahtjeva i mogućnosti zemlje klijenta – može znatno kvalitetnije pripremiti i realizirati PR strategiju nego bilo koja državna institucija. Naravno, glavna poveznica za sve nabrojane elemente je novac, koji je najčešće jedini pokretač ove iznimno skupe PR "mašinerije".

Jarol B. Manheim i Robert B. Albritton²⁷ su rijetki znanstvenici koji su dosad proveli istraživanje i objavili rezultate o utjecaju aktivnosti PR agencija na poboljšanje *imagea* država, odnosno nacija. U razdoblju od dvije godine

26

Michael Kunczik, *Images Nations and International Public Relations*, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, New Jersey, 1997, str. 230.

27

Jarol B. Manheim, Robert B. Albritton, "Changing National Images: International Public Relations and Media Agenda setting", *American Political Science Review*, 78, 1984.

(osamdesetih godina prošlog stoljeća) analiziralo se izvještavanje *New York Timesa* o šest zemalja koje su sklopile ugovor s agencijama o PR kampanjama. Istraživanjem su obuhvaćene: Južna Koreja, Filipini, Jugoslavija, Argentina, Indonezija i Rodezija te Meksiko, koji nije imao sklopljen ugovor o savjetovanju. Osim broja objavljenih članaka (vidljivosti, mjesta objave i sl.), obuhvaćeni su i pozitivni, odnosno negativni naglasci (vrednovanje). Sve su države na početku istraživanja imale negativan image. Prije oblikovanja novog imagea u zaborav je trebao pasti onaj stari – negativni. Autori argumentiraju da je iznenađujuće u kojoj mjeri države mogu utjecati na promjenu svoga imagea u javnosti. Posebice su iznenađeni uspjehom Koreje i Argentine, o kojima se prije sklapanja ugovora izvještavalo relativno mnogo i pretežito negativno. Angažman agencija rezultirao je manjim brojem članaka, ali s većom pozitivnošću. U slučaju Meksika, koji je služio kao usporedba, pokazalo se – ne smanjena prisutnost u tisku, kako se očekivalo – već veliki pad pozitivnih članaka.

Dakle, agencije su pokazale svoju moć a glavni učinak PR aktivnosti na medijsko izvještavanje sastojao se u redukciji vidljivosti. "Najvažnija usluga koju su nudile PR tvrtke sastojala se u poboljšanom pristupu dotične vlade američkim novinarima. Pored toga pripremala su se priopćenja za medije, pisalo se nositeljima odluka i 'vođama mnijenja', izrađivane su brošure i priručnici, pripremani posjeti novinara, susreti s izdavačima i poslovni sastanci s gospodarstvenicima. U PR su spadale i preporuke koje su se ticale medijalizirane vanjske politike, kao primjerice posjeti državnih poglavara, pozivi predsjedniku ili potpredsjedniku SAD-a za državne posjete, oslobađanje političkih zatvorenika, određivanje termina izbora i sl. Posebna pozornost je posvećivana stručnom usavršavanju osoblja veleposlanstava u pogledu nastupa u javnosti prema određenim temama – što je do tada u literaturi uglavnom bila neopažena dimenzija medijalizirane vanjske politike."²⁸

Sudjelovanje agencija u promociji zemalja i njihovoj afirmaciji na međunarodnoj političkoj i gospodarskoj sceni nije produkt modernog doba. Početke PR-a država obično se veže uz Prvi svjetski rat. Naime, već nakon Prvog svjetskog rata u Sjedinjenim Američkim Državama, promocija i odnosi s javnošću u vrlo kratkom razdoblju razvijeni su u pravu industriju. Naime, Sjedinjene Države kao otvoreno društvo i gospodarska velesila privukle su pozornost velikog broja država svijeta te postale omiljeni cilj njihovih PR kampanja.

"Tako je Carl Byoir vodio PR litvanskih skupina, te agitirao za neovisnu Litvu. Tvrtka *Carl Byoir & Associates* potpisala je 1931. godine ugovor s kubanskim diktatorom, generalom Machadom, čiji je karakter američkoj publici vrlo teško prodao kao pozitivni. Godine 1933. Byoir je započeo poslovne odnose s *German Tourist Information Officeom*, čiji su odnosi s nacionalsocijalistima bili očiti. U svezi s nastojanjima Trećeg Reicha da se zaduženjem PR-

tvrtki provodi stvaranje imagea u SAD-u, PR država po prvi je put postao predmetom javnih diskusija. Za Iyva Leea, uz Bernaysa jednog od vodećih stručnjaka na PR sceni onih dana, počelo se 1934. godine atakirati zbog veza s nacističkom Njemačkom, kada se otkrilo da je Lee radio za *German Dye Trust*. Lee je, također, vodio PR za Poljsku i Rumunjsku. Međusobna ovisnost između masmedija i vanjske politike jasna je na razini osobnih kontakata. Lee je 1933/34. više puta posjetio Njemačku, te se susretao s Hitlerom, kao i Goebbelsom, pri čemu Scott M. Cutlip (1987.) zastupa tezu da je Goebbels imao za cilj da Leea, a time i Ameriku, povjeruje u miroljubivost Njemačke.

Sterling Seagrave²⁹ navodi kako je Chiang Kai-shek, odnosno Republika Kina u 40-im, 50-im i 60-im godinama prošlog stoljeća investirala stotine milijuna dolara kako bi održala pozitivnu sliku u američkoj javnosti i time zadržala financijsku potporu SAD-a. Samo je PR tvrtka *Hamilton Wright Organization* zarađivala između 1957. i 1962. 350.000 \$ godišnje. Jedna klauzula ugovora između te tvrtke i Republike Kine glasi da u 75% objava ni izdavač novine, ni čitatelj ne smije naslutiti izvor materijala. Jedna od ključnih osoba u PR aktivnostima za kineskog vladara, prema Seagraveu, bio je i izdavač *Timea*, Henry Luce, koji je za njega radio kao savjetnik. U travnju 1927. Chiang se prvi put pojavio na naslovnici tog uglednog američkog magazina. U prvom izdanju *Timea* 1938. pojavili su se veliki general i njegova supruga na naslovnici kao muž i žena godine. Godine 1933. Luce je posvetio lipanjsko izdanje časopisa *Fortune* Chiangovom ministru financija Soongu. Prema podacima Seagravea, djelovanje agencije i savjetnika imalo je utjecaj u američkoj javnosti. Tako je i predsjednik Roosevelt imao idealiziranu sliku o Kini.

Agencija je uspješno odradila i tzv. *event management*, odnosno kreiranje događaja. Tako je u veljači 1943. insceniran posjet generalove supruge May-ling Soong SAD-u. Posjet je upriličen kao pravi spektakl. Boravila je u Bijeloj kući, gdje se susrela s predsjednikom Rooseveltom i održala konferenciju za novinare, govorila je pred kongresom te održala nekoliko ekskluzivnih banketa s vodećim američkim političarima tog doba kao i uspješnim gospodarstvenicima. Šest tjedana je May-ling putovala SAD-om o čemu su mediji iscrpno izvještavali. Vrhunac tog putovanja bio je u Los Angelesu, odnosno Hollywood Bowlu, gdje je zaokupila posebnu pozornost medija susrevši se najpoznatijim glumcima tog doba. Radilo se o savršeno insceniranom pseudo-događaju. Prema novinarskim prosudbama, May-ling je "poput vihora poharala" SAD!³⁰

Michael Kunczik³¹ tvrdi kako je upravo primjer PR kampanja Chiang Kai-sheka jedan od rijetko obznanjenih primjera da je diktatura manipulativnim PR-om mogla tijekom dužeg vremenskog razdoblja zadržati pozitivan image.

29 Sterling Seagrave, *Die Soong Dynastie – Eine Familie beherrscht China*, Frankfurt a. M., 1988, str. 21.

30 Prema: Sterling Seagrave, *Die Soong Dynastie – Eine Familie beherrscht China*, Frankfurt a. M., 1988, str. 445.

31 Michael Kunczik, *Public Relations für Staaten, Massen-kommunikation – Theorien, Methoden, Befunde*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1989, str. 174.

Edward Bernays, prema vlastitim svjedočenjima,³² u razdoblju od listopada 1951. do svibnja 1952. godine provodio je veliku PR akciju za Indiju, a strategija se odnosila na "prilagođavanje politike medijima i instrumentaliziranje medija u političke svrhe". Prema Bernaysu, Indijci su bili svjesni postojanja predrasuda o njihovoj zemlji, koje su podsjećale na Rudyarda Kiplinga i htjeli su da ih se doživljava kao mladu demokratsku državu. Prilagođavanje politike PR-u pokazalo se, među ostalim, i u sljedećoj činjenici: Bernays je u Indiju poslao popis tema na koje bi se trebao osvrnuti Nehru prilikom davanja intervjua ili izjava za američke medije. Posebno je trebalo naglasiti zajedničke točke indijske i američke politike; Indija se trebala jasno očitovati u pogledu SSSR-a te pokazivati kao čimbenik održavanja demokracije u Aziji.

Prema Irwinu Rossu,³³ godine 1959. Belgija je provodila PR kampanju u SAD-u. Tvrtka CCI (*Communications Sounsellors, Inc.*) vidjela je svoju zadaću u izjednačavanju strukturalnog PR deficita komunikacijskog toka, kako bi se tu zemlju dovelo u svijest američke javnosti i gospodarskih snaga. Primjenjivani su standardni instrumenti PR-a, primjerice tisak je bio opskrbljen informacijama o zemlji, važni poslovni ljudi i nakladnici novina dobili su temeljitije brošure sa širokim brojem podataka o zemlji, organizirana je promocija belgijskih proizvoda, u medije su lansirani zanimljivi podaci o nastojanjima belgijskih znanstvenika o pitanju atomske energije, inscenirani su pseudo-događaji, organizirani su besplatni letovi za novinare i sl.

Kako navodi Michael Kunczik,³⁴ grčka je Junta, nakon preuzimanja vlasti 1967. zadužila PR tvrtke za njegovanje imagea države. Osim klasičnih instrumenata odnosa s javnošću, agencije su zakupljivale i oglasni prostor u novinama, gdje su pojašnjavale prednosti i namjere nove vlasti u zemlji. Medijaliziranje grčke politike u pogledu poboljšanja imagea – tvrdi Kunczik – moglo se primijetiti u kontekstu vjenčanja Onassis–Kennedy. On ujedno citira Tedlowa i Quelcha (1981.) koji procjenjuju da je 1980. godine više od 50 država angažiralo, odnosno konzultiralo agencije, kako bi bile povoljno prikazane u medijima SAD-a, odnosno kako bi dobile savjete glede provođenja kampanja u cilju popravljjanja imagea.

Kunczik tako spominje Iran, za koji je 1975. radila tvrtka *Ruder and Finn*. Među ostalim, tvrtka se ugovorno obvezala da će se pobrinuti za adekvatno predstavljanje države u medijima. Pritom su eksplicitno navedeni: *New York Times*, *Time*, *Harper's* i *Washington Post*. Osim toga, agencija je također trebala uspostaviti kontakte s "vođama mnijenja" te donositeljima odluka u SAD-u. Isti autor posebno ističe važnost južnoafričkih tajnih PR akcija za poimanje odnosa s javnošću država, iako su se često služili i prilično nedo-

32

Edward L. Bernays, *Biography of an Idea: Memoirs of Public Relations Consel*, New York, 1965.

33

Irwin Ross, *The Image Merchants*, Garden City, New York, 1959.

34

Michael Kunczik, *Public Relations fur Staaten, Massen-kommunikation – Theorien, Methoden, Befunde*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1989, str. 176.

puštenim sredstvima, odnosno sredstvima bližim crnim oblicima propagande nego klasičnoj međunarodnoj komunikaciji. Ukupno je, naime, do 1978. provedeno između 160 i 180 tajnih projekata u Zapadnoj Europi i SAD-u, u cilju instrumentaliziranja masovnih medija u vanjskopolitičke svrhe, budući da je na snazi bila svojevrsna imageom uvjetovana izolacija Južnoafričke Republike. Od 1974. do 1978. za Južnoafričku Republiku radila je PR tvrtka *Sydney S. Baron*, koja nije provodila samo uobičajene mjere odnosa s javnošću već je organizirala seminare za privlačenje inozemnih ulagača.³⁵ Na drugoj konferenciji u Houstonu, primjerice, Gerald Ford održao je govor u kojem je istaknuo prednosti investiranja u ovu državu. Na savjet stručnjaka za odnose s javnošću posebno je iskorišten golf kao sredstvo utjecanja na američke ulagače. Južnoafrikanac Gary Player, svojedobno jedan od najboljih svjetskih igrača golfa, pozivao je na igru u razdoblju između 1975. i 1978. godine vrhunske managere važnih američkih tvrtki s ciljem jačanja imagea države i konkretnih dogovora oko ulaganja.

U svrhu snabdijevanja europskih televizijskih kuća filmovima, koji idu u prilog Južnoafričkoj Republici, u Nairobiu je utemeljena posebna informativna agencija. Kako navodi Eschel Rhoodi,³⁶ jednoj je filmskoj kompaniji uspješno progurati u sve važne europske, sjevernoameričke i australsko-azijske televizijske mreže šest filmova u kojima je istican posebni strateški značaj Južnoafričke Republike za zapadne zemlje.

U doba vladavine američkog predsjednika Ronalda Reagana PR država se ponovno našao pod povećalom javnosti jer je manipulativni PR često znao preći granicu. U tom razdoblju jačalo je lobiranje kao nadomjestak za određene PR aktivnosti kao "insider" strategija. Ciljano se, naime, pokušavalo izravno utjecati na političke ili gospodarske gremije koji odlučuju, odnosno na pojedince u njima.

Što se tiče djelovanja washingtonskih agencija u korist pojedinih država tijekom osamdesetih godina, važan je podatak *Newsweeka* od 3. ožujka 1986. koji tvrdi da je jedna od najutjecajnijih savjetničkih PR tvrtki ona u vlasništvu Blacka, Manaforta, Stonea i Kellya. Godine 1986, među ostalim, njihovi klijenti su bili: premijer Portugala Mario Soares, UNITA u Angoli, Bahamski otoci, Barbados, Dominikanska Republika, Nigerija, Peru i Filipini. Iako se PR stručnjaci smatraju nadstranačkim osobama i profesionalcima, logično je da su obavljajući zadaće za navedene klijente te brojne američke političke dužnosnike dolazili u sukob interesa.

Prema pisanju *Newsweeka*,³⁷ Južna Koreja, koja je imala problema s trgovanjem u svijetu, osamdesetih godina je angažirala PR tvrtku Michaela Deavera iz Washingtona te joj tijekom tri godine zastupanja južnokorejskih inte-

35

Eschel Rhoodie: *The Real Informations Scandal*, Pretoria, 1983, str. 168.

36

Ibid., str. 250.

37

Newsweek, 3. ožujka 1986, *Time*, 3. ožujka 1986.

resa plaćala 1,6 milijuna \$ godišnje. To bi bilo sasvim logična stvar da Deaver sve do 1985. nije bio jedan od najvažnijih savjetnika predsjednika Reagana za image. Prema različitim političkim analitičarima, upravo je Deaver iznimno utjecao na karijeru predsjednika Reagana, a time i na njegove vanjskopolitičke poteze. Dokaz za to je inscenirani Reaganov posjet Južnoj Koreji 1984. godine. O sukobu interesa suvišno je i govoriti.

Uloga PR agencija u promotivnim aktivnostima država u današnje vrijeme također se ne smanjuje, unatoč tome što sve veći broj država ima vlastite vladine agencije ili specijalizirane odjele ministarstava. Prethodno nabrojane prednosti agencija u većini slučajeva su nezamjenjive, stoga vladama ne predstavljaju konkurenciju već uglavnom partnera u zajedničkom i koordiniranom ostvarenju ciljeva.

3. Umjesto zaključka – Međuovisnost propagande i odnosa s javnošću u promotivnom djelovanju države

Ukoliko analiziramo promotivno komuniciranje država putem njihovih institucija, onda ćemo u opisu njihovih aktivnosti najčešće pronaći termine – informiranje, javno komuniciranje, međunarodno komuniciranje ili odnosi s inozemnom javnošću... Međutim, kad je u pitanju praksa promotivnog djelovanja država (bez obzira na to provode li je države ili od njih angažirane profesionalne agencije) često se susrećemo s povezanosti, u pogledu metoda i tehnika, odnosa s javnošću i propagande. Iako teoretičari odnosa s javnošću strogo razdvajaju pojmove propagande i PR-a, dio autora poput Chomskog i Kunczika, čak otvoreno kritički tvrdi kako odnosi s javnošću, koji nastoje stvoriti pozitivan publicitet u javnosti, prikriveno manipuliraju tom istom javnošću te tako koriste propagandne tehnike. Sličnog je razmišljanja i Ivan Šiber³⁸ koji kaže da je stvaranje publiciteta također određeni oblik propagandnog djelovanja.

Prema Kuncziku, pokušaji razlikovanja stvaranja imagea u inozemstvu kroz kategoriju promocije, PR i propagande, tek su čisto semantičke igrice. On tvrdi da se u većini slučajeva pojmove državne propagande i međunarodnog PR-a mogu izjednačiti ili zamijeniti. Kao prilog toj tezi navodi da međunarodni PR obuhvaća, osim svakodnevnih novinarskih i srodnih poslova, i pokušaje potkupljivanja medija, manipulacije kroz promidžbene kampanje, nastojanja oko kontrole informacija, *timing* političkih događaja, odnosno lažiranje događaja – *pseudo-events* itd.

Noam Chomsky je još kritičniji od Kunczika prema odnosima s javnošću te ih izravno povezuje s propagandom zbog njihova "manipuliranja" javnim mnijenjem i "krivotvorenja" ili "šminkanja" stvarnosti. "Tehnike su izbrušene

38

Ivan Šiber, *Osnove političke psihologije*, Politička kultura, Zagreb, 1998, str. 295.

u visoku umjetnost, daleko iznad bilo čega o čemu je Orwell sanjao. Aparat zamišljene različitosti u mišljenju, koji inkorporira doktrine državne religije i eliminira racionalnu kritičku diskusiju, jedna je od profinjenijih metoda, premda su i sirovije tehnike u uporabi, i također nas efektivno sprečavaju da vidimo ono što gledamo, da naučimo i razumijemo svijet u kojem živimo. Potrebno je naglasiti da ono što komunisti nazivaju agitacijskom propagandom ima mnogo veći značaj u demokracijama nego u državama koje vladaju uz pomoć nasilja. Za one koji tvrdoglavo traže slobodu, najvažniji je zadatak da razumiju mehanizme i praksu indoktrinacije. Takvi se mehanizmi lako zamijete u totalitarnom društvu. Mnogo ih je teže zamijetiti u sustavu 'ispiranja mozga pod slobodom', kojem smo izloženi i kojem svi prečesto služimo kao dobrovoljni i svjesni instrumenti.³⁹

Sagleđavaju li se odnosi s javnošću države s manipulativnog, a ne informativnog aspekta, o kojem govori Chomsky, možemo zamijetiti nekoliko područja u kojima "hodaju po oštrici etičnosti". To su: njihovi ciljevi (kojima se klijenti gotovo uvijek nastoje prikazati boljima nego što jesu te ostvariti te ciljeve nedemokratskim putem ili krivotvorenjem stvarnosti), njihova neograničena moć uvjeravanja (koja često ljudima ne ostavlja slobodu razmišljanja i razumnog odlučivanja) i instrumenata koje koriste u "prilagodbi stvarnosti" (od "kupovanja" medija do lobiranja). Imajući to u vidu, odnose s javnošću ili pak jedan aspekt njihova djelovanja u prvi mah možda ne možemo smatrati vrlo etičnim zanimanjem. Međutim, s druge strane, imajući u vidu propagandu koja ne bira komunikacijska sredstva u ostvarenju svojih ciljeva, pa tako ni plasiranje laži, onda odnose s javnošću ipak moramo uzeti kao relevantnu kategoriju, budući da ipak uvijek kreću od istine. Dakle, dobrim dijelom se moguće složiti s Kunczikom, pa i Chomskim glede njihova kritičkog odnosa prema PR-u, jer se na izvedbenoj razini možda ta dva pojma ponekad i ne razlikuju. Naime, često se ne biraju sredstva u postizanju komunikacijskih ciljeva. No, budući da to nije praksa, već češće kršenje etičkih normi koje su jasno propisane na nacionalnim, ali i svjetskim PR razinama, ipak bi trebalo jasno razlikovati ta dva pristupa kako bi se očuvao kredibilitet odnosa s javnošću prema medijima, ali i javnosti uopće.

Međutim, s druge strane, činjenica je da vrlo rijetko u promotivnom djelovanju država odnosi s javnošću funkcioniraju samostalno. Najčešće se nadopunjavaju s marketingom, propagandom ili lobiranjem. To se čini razumljivim kada se zna kako svaka od tih vještina promotivnog komuniciranja ima svoje dosege i ograničenja, odnosno svoje prednosti (s aspekta ostvarenja ciljeva). Prema tome, možemo zaključiti kako se države počinju ponašati poput korporacija koje u svome djelovanju koriste integrirano promotivno komuniciranje, odnosno komuniciranje svim kanalima i uz pomoć svih sredstava kako bi ostvarile svoje ciljeve.

39

Noam Chomsky, *Mediji, propaganda, sistem, Što čitaš?*, Zagreb, 2002, str. 40.

Literatura

- Bernays, L. Edward, *Biography of an Idea: Memoirs of Public Relations Counsel*, New York, 1965.
- Bach, Sanja, *Branding Hrvatske – važnost promocije i diplomacije*, završni rad, Diplomatska akademija Ministarstva vanjskih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2003.
- Chomsky, Noam, *Mediji, propaganda, sistem, Što čitaš?*, Zagreb, 2002.
- Cutlip, M. Scott, Center, H. Allen, Broom, M. Glen, *Effective Public Relations*, 8th ed., New Jersey, 2000.
- Deutsch, W. Karl W., *Politische Kybernetik*, Freiburg i Br., 1973.
- Kunczik, Michael, *Public Relations fur Staaten, Massen-kommunikation – Theorien, Methoden, Befunde*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1989.
- Koshwitz, Hansjürgen, "Der verdeckte Kampf. Methoden und Strategien geheimer Nachrichtendienste zur Manipulation der Auslandsmedien", *Publizistik*, 33, 1988.
- Kunczik, Michael, *Images Nations and International Public Relations*, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, New Jersey, 1997.
- Manheim, B. Jarol, Albritton, B. Robert, "Changing National Images: International Public Relations and Media Agenda setting", *American Political Science Review*, 78, 1984.
- Ross, Irwin, *The Image Merchants*, Garden City, New York, 1959.
- Rhodie, Eschel, *The Real Informations Scandal*, Pretoria, 1983.
- Sardar, Ziauddin; Davies, Meryll Wyn, *Zašto ljudi mrze Ameriku?*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.
- Seagrave, Sterling, *Die Soong Dynastie – Eine Familie beherrscht China*, Frankfurt a. M., 1988.,
- Šiber, Ivan, *Osnove političke psihologije*, Politička kultura, Zagreb, 1998.
- Šiber, Ivan, *Politička propaganda i politički marketing*, Alinea, Zagreb, 1992.
- Vukadinović, Radovan, *Osnove teorije vanjske politike i međunarodnih odnosa*, Zagreb, 1987.
- Vukadinović, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998.
- Zupčević, Irena, "Novi diplomatski software", *Autorska bilježnica, Hrvatska – image i identitet*, Radna grupa Predsjednika Republike za cjelovit koncept hrvatske inozemne promidžbe, Zagreb, 2000.
- Zvonarević, Mladen, *Socijalna psihologija*, Školska knjiga, Zagreb, 1985.

Summary

Promotional communication as a means of influence and even pressure in international relations has been known for a long time in all its forms and especially by means of propaganda. However, as a new discipline emerged – public relations, and as power of the media and public opinion grew ever stronger, the promotional communication in international relations has been subtly shaded, i.e. it has been enriched in terms of contents and the term propaganda has assumed a new meaning. The author analyzes the differentiation between public relations and propaganda in the context of promotional communication and he tries to give answer to the question whether they can be applied independently and separately or whether they overlap in practice, i.e. whether they use the same or similar methods of action.