

MARTA RYNIJSKA-KIĘLDANOWICZ
MAGDALENA RATAJCZAK
Uniwersytet Wrocławski

Wpływ katastrof i kryzysów na wizerunki krajów. Wykorzystanie instrumentów dyplomacji publicznej: przypadek państw małych

1. Wprowadzenie

Współcześnie państwa coraz częściej zmagają się z sytuacjami kryzysowymi. Termin ten dotyczy nie tylko kryzysu ekonomicznego, lecz również spowodowanego działalnością polityków, przywódców czy też czynnikami zewnętrznymi, takimi jak klęski żywiołowe czy katastrofy. Kryzysy są szeroko komentowane w mediach i powodują konieczność włączenia instrumentów dyplomacji publicznej w celu złagodzenia ich skutków. Wszystkich kryzysów nie da się wyeliminować ani uniknąć. W artykule pokazano, jak państwa radzą sobie lub nie z sytuacjami trudnymi. Jakie wykorzystują narzędzia, aby sytuacje kryzysowe mogły stać się szansą na zmianę wizerunku kraju. Wskazano te kraje, które zmagają się z kryzysami i obecnie prowadzą kampanie brandingowe. Jak pokazują liczne przykłady, katastrofy i kryzysy mogą „posłużyć” państwom do poprawy wizerunku na arenie międzynarodowej. Analizie poddano dwa przypadki państw małych, bo choć prowadzą one dyplomację niszową, to jednak kryzysy, z którymi się stykają, są szeroko komentowane w środowisku międzynarodowym.

Termin „kryzys” pochodzi od greckiego *krino* i oznacza „rozdzielić, rozstrzygać”. Słowo to oznacza sytuację decydującą, punkt zwrotny niebezpiecznego rozwoju. W XVIII wieku pod wpływem francuskiego *crise* zaczęto używać tego określenia w znaczeniu sytuacji trudnej, rozstrzygającej, decydującej¹. Z punktu widzenia public relations kryzys to każde wydarzenie zaburzające normalny tryb działalności firmy, charakteryzujące się oddźwiękiem w jej otoczeniu. Typowym objawem sytuacji kryzysowej jest gwałtowny i niespodziewany rozwój wydarzeń, wywołujący niekontrolowane, a w rezultacie trudne do przewidzenia reakcje

¹ K. Wojcik, *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2005, s. 362.

społeczne. Kryzysy powstają w wyniku nagłych zdarzeń i bodźców w otoczeniu wewnętrznym lub zewnętrznym². A. Murdoch zauważa, że innymi sytuacjami nazywanymi często kryzysem, zwłaszcza przez media, są stany niedoboru, na przykład głód lub katastrofy zarówno naturalne, jak i spowodowane przez człowieka: powódź, wybuchy (np. Czarnobyl) lub katastrofy lotnicze. Katastrofa to według A. Murdoch jeszcze nie kryzys, ale bardzo często się w niego przeradza, zwłaszcza jeśli nie nastąpi sprawnie i profesjonalnie przeprowadzona akcja ratunkowa i informacyjna. Immanentną cechą kryzysu jest bowiem to, że towarzyszy mu atmosfera niepewności, strachu, wątpliwości i zagrożenia, która z kolei sprzyja rozprzestrzenianiu się plotek, spekulacji i przypuszczeń³. Istnieje kilka typologii sytuacji kryzysowych. S. Black podzielił je na „znane nieznanne” oraz „nieznane nieznanne”. Te pierwsze to sytuacje, z którymi najczęściej stykają się takie sektory, jak kolejnictwo, transport lotniczy, przemysł chemiczny, górnictwo, budownictwo. Tutaj katastrofy są bardzo prawdopodobne, a kryzysy łatwe do przewidzenia. Drugi typ — „nieznane nieznanne” — to sytuacje, których nie da się przewidzieć. Mogą nimi być klęski żywiołowe: trzęsienie ziemi, wybuchy wulkanów lub powodzie, a także działania kryminalne⁴. Inną typologię zaproponowali I. I. Mitroff i Ch. M. Pearson, którzy podzieliли kryzysy na ekonomiczne i techniczne oraz ludzkie i społeczne⁵. Ciekawe rozróżnienie prezentuje A. Murdoch, dzieląc kryzysy na trzy kategorie. Pierwsza obejmuje te z natychmiastowymi konsekwencjami zewnętrznymi, na przykład wybuchy, pożary, zanieczyszczenie środowiska, ataki terrorystyczne, skandale korupcyjne, defraudacje, bojkoty produktów czy wreszcie katastrofy naturalne. Druga grupa to kryzysy dotyczące otoczenie wewnętrzne firmy, które stopniowo przenoszą się na otoczenie zewnętrzne, wśród nich autorka wymienia rezygnacje, dymisje, ogłoszenia słabych wyników finansowych, skandale dotyczące na przykład molestowania seksualnego. Ostatni typ kryzysów to skargi na jakość produktów i obsługę klienta opublikowane w mediach⁶. Choć typologia ta odnosi się przede wszystkim do działań firm czy organizacji, naszym zdaniem może być również stosowana do analizy narzędzi wykorzystywanych przez kraje podczas kryzysów.

Jak pokazują przykłady, kraje często zmagają się z kryzysami, wtedy niezwykle istotne jest wykorzystanie dyplomacji publicznej i jej instrumentów. W artykule dyplomacja publiczna (DP) jest rozpatrywana w powiązaniu z międzynarodowym public relations. G. Szondi uważa, że DP to jeden z filarów zarządzania reputacją kraju. Rozumie on międzynarodowe public relations jako planową dzia-

² M. Kięłdanowicz, *Public relations w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Public relations w teorii i praktyce*, red. B. Ociepka, Wrocław 2003, s. 40.

³ A. Murdoch, *Komunikowanie w kryzysie. Jak ratować wizerunek firmy*, Warszawa 2003, s. 12.

⁴ S. Black, *Public relations*, przeł. I. Chlewińska, Warszawa 1998, s. 152–153.

⁵ I. I. Mitroff, Ch. M. Pearson, *Zarządzanie sytuacją kryzysową*, przeł. A. Janiszewski, Warszawa 1998, s. 40.

⁶ A. Murdoch, *op. cit.*, s. 16.

łałość komunikacyjną (wielonarodowej) organizacji rządu lub organizacji ponad- lub międzynarodowej, mającą na celu wytworzenie pozytywnego i otwartego środowiska poprzez interakcje w kraju docelowym, co ułatwia organizacji (lub rządowi) realizację zamiarów politycznych lub celów biznesowych bez uszczerbku dla interesów odbiorców w kraju docelowym⁷. G. Szondi wskazuje również na podstawowe strategie public relations dla krajów, wśród których wymienia zarządzanie problemami i zarządzanie kryzysami. Powołując się na K. Nessmanna, wśród funkcji public relations wymienia rozwiązywanie konfliktów⁸.

2. Dyplomacja publiczna

Dyplomacja publiczna jest definiowana przez G. Malone'a jako działania publiczne skierowane za granicę, zwłaszcza w obszarze informacji, edukacji i kultury. Według niego celem dyplomacji publicznej jest wpływanie na opinie i poglądy w sposób korzystny dla państwa, wykorzystując do tego obywatele innych krajów⁹. Stąd też wysnuł wniosek, że na tę formę komunikowania składają się dwa rodzaje działań: pierwsze (krótkoterminowe), które polegają na kreowaniu opinii sprzyjającej polityce rządu danego kraju, drugie (długoterminowe) mają za zadanie pomagać obywatelom innych krajów poznać dane państwo i mieszkańców.

Dyplomacja publiczna przez niektórych badaczy postrzegana jest przez pryzmat komunikacji międzykulturowej. H. Tuch uważa, że są to wysiłki rządowe w celu stworzenia odpowiedniego środowiska komunikacyjnego, w którym polityka zagraniczna jest rozgrywana po to, aby zredukować stopień pomyłek i niezrozumienia oraz złego odbioru komplikującego relacje danego kraju z innym¹⁰.

Warto powołać się również na definicję E. Gilboa, który mówi o dyplomacji publicznej z perspektywy mediów. Dla niego jest to wykorzystywanie przez państwowych i niepaństwowych aktorów medialnych kanałów komunikowania w celu wpływania na opinię publiczną zagranicznych społeczeństw¹¹. E. Gilboa proponuje trzy warianty DP, wyróżniając je ze względu na uczestników, ich cele i metody działania. Wariant podstawowy (*basic variant*) odnosi się do wykorzystania mediów w krajach, w których instytucja państwa ma zły wizerunek. Celem jest dostarczanie wyważonej informacji o kraju. Ten wariant zakłada, że społeczeń-

⁷ G. Szondi, *International Context of Public Relations*, [w:] *Exploring public relations*, red. R. Tench, L. Yeomans, London 2006, cyt. za: G. Szondi, *Dyplomacja publiczna w Europie Wschodniej*, [w:] *Dyplomacja publiczna*, red. B. Ociepka, Wrocław 2008, s. 66.

⁸ G. Szondi, *Dyplomacja publiczna w Europie Wschodniej...*, s. 67–68.

⁹ G.D. Malone, *Organizing the nations' public diplomacy*, New York-London 1988, s. 1.

¹⁰ H. Tuch, *Communicating with the World. US Public Diplomacy overseas*, New York 1990, s. 4.

¹¹ E. Gilboa, *Diplomacy in the Media Age: Three Models of Uses and Effect*, „Diplomacy & Statecraft” czerwiec 2001, nr 2, s. 10–28.

stwo, które takie informacje otrzyma, będzie wywierać presję na rząd, aby zmienił politykę zagraniczną wobec kraju nadawcy. Ten wariant był wykorzystywany przez rząd Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego podczas zimnej wojny. Kolejny to transnarodowy, niepaństwowy wariant (*nonstate transnational variant*), w tym wypadku autor przypomina, że nie tylko rządy mogą zajmować się dyplomacją publiczną, lecz przeciwnie — ostatnie dwie dekady pokazują, że właśnie niepaństwowi aktorzy wpływają bezpośrednio na publiczne opinie i poglądy, które później mogą wpływać na decyzje rządów (kampanie promujące przestrzeganie praw człowieka w Chinach). Ostatni wariant — wewnętrznego public relations (*domestic public relations variant*) — mówi o wykorzystaniu przez państwo firm PR oraz lobbystów do prowadzenia dyplomacji publicznej. Autor koncepcji podkreśla, że jest to skuteczniejsze od bezpośrednich działań rządu, ponieważ lokalne agencje PR lepiej wiedzą, jak osiągnąć dany cel w konkretnym państwie¹². E. Gilboa w artykule *Searching for a Theory of Public Diplomacy* wskazuje na instrumenty dyplomacji publicznej, systematyzując je według czasu oddziaływania oraz stopnia zaangażowania rządu w dyplomację publiczną.

Tabela 1. Instrumenty dyplomacji publicznej

Zakres czasowy	Natychmiastowy	Pośredni	Długoterminowy
Czas	godziny / dni	tygodnie / miesiące	lata
Cel	reaktywny	<i>proactive</i>	budowanie relacji
Media / opinia publiczna	zarządzanie informacją	komunikacja strategiczna	budowanie korzystnego otoczenia
Rząd	blisko powiązany	częściowo związany	związany na odległość
Instrumenty dyplomacji publicznej	rzecznictwo, media międzynarodowe, cyberdyplomacja	międzynarodowe PR, dyplomacja korporacyjna, dyplomacja diaspory (<i>diaspora diplomacy</i>)	dyplomacja kulturalna, wymiany, branding

Źródło: E. Gilboa, *Searching for a Theory of Public Diplomacy*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science” marzec 2008, 616, s. 55–77.

Jak wynika z tabeli, narzędzia dyplomacji publicznej są różnorodne w zależności od postawionych celów oraz czasu, w którym te cele można osiągnąć. Każdy poziom przedstawia różne postawy wobec mediów i opinii publicznej, różne powiązania z rządem oraz dostosowane do tego instrumenty dyplomacji publicznej. Na pierwszym poziomie celem jest natychmiastowa reakcja na wyda-

¹² *Ibidem*, s. 5–7.

zenia, zazwyczaj w celu zminimalizowania skutków negatywnych wiadomości. Takie działania są zwykle prowadzone przez urzędników rządowych w sytuacjach kryzysowych. Podobnie jak u wspomnianego G. Malone'a, są to działania krótkoterminowe. U. Andreasen zwraca uwagę, że dyplomacja publiczna w sytuacjach kryzysowych różni się od „zwykłej” DP. Zazwyczaj mamy do czynienia z krótkim okresem, podczas którego wymaga się ograniczenia szkód wywołanych kryzysem i w tym względzie reaktywnej odpowiedzi. Współczesne kryzysy są tak nagłe oraz gwałtowne, że nie ma czasu na przygotowanie aktywnych kroków. Pojawia się pytanie, czy kryzysowa dyplomacja publiczna może zrobić więcej, niż tylko łagodzić skutki kryzysu? Naprawa szkód przychodzi później. Sytuacja kryzysowa nie jest odpowiednim czasem na kontratak. Można bowiem zostać oskarżonym o ukryte motywy działania. Nie ulega wątpliwości, że reputacja kraju może ucierpieć w okresie kryzysu, zmiany mogą być głębokie i długotrwałe. Receptą na taką sytuację może być działanie natychmiastowe¹³.

Jak wskazuje U. Andreasen, jest kilka opcji postępowania w sytuacji kryzysowej. Po pierwsze, po rozpoznaniu sytuacji zachowywanie się jak gdyby nic się nie stało, wychodząc z założenia, że cokolwiek zrobimy i tak pogorszy to sytuację. Drugie podejście polega na minimalnym działaniu, które oznacza niwelowanie błędów oraz nieporozumień w kontaktach z opinią publiczną. Trzeci sposób polega na zapewnieniu swoim odbiorcom (mediom, politykom itp.) materiałów na temat przedmiotu kryzysu. Udostępnione materiały mają pomóc zrozumieć, na czym polega kryzys. Jednak nie ujawniamy wszelkich materiałów. Dopiero czwarta opcja zachowania w sytuacjach kryzysowych pozwala na pełne udostępnianie informacji.

Omawiając aspekty dyplomacji publicznej i powiązań z międzynarodowym public relations, należy nawiązać do modeli public relations zaproponowanych przez J. Gruniga i T. Hunta. Jak zauważają autorzy, modele pokazują rozwój PR w USA, ale również znajdują zastosowanie w opisie międzynarodowego public relations i zarządzania kryzysowego. Pierwszy model, agencji prasowej, opiera się na przekazywaniu mediom gotowych informacji, które są dla nich „newsami”, natomiast dla organizacji są robieniem *publicity*¹⁴. Drugi model, informowania publicznego, jest podobny do pierwszego. Jest również jednokierunkowy i mówi o przekazywaniu informacji mediom. Właśnie do tego modelu J. Grunig zaliczył służbę informacyjną rządu, władz, instytucji życia publicznego. Oba modele opisują komunikowanie, które nie opiera się na strategicznym informowaniu oraz na badaniach. Chodzi o to, aby zmienić nastawienie publiczności, a nie „zachowanie organizacji”. J. Grunig opisuje również dwa bardziej profesjonalne modele. Pierwszy to dwukierunkowe asymetryczne PR, organizacja wykorzystuje

¹³ U. Andreasen, *Public Diplomacy Work Reflections on Public Diplomacy after the Danish Cartoon Crises: From Crisis Management to Normal Diplomacy Work*, „The Hague Journal of Public Diplomacy” 2008, nr 3.

¹⁴ K. Wojcik, *op. cit.*, s. 843–844.

badania do zidentyfikowania nastawienia publiczności i wykształcenia takiego komunikatu, który pomoże organizacji wpłynąć na publiczność, aby zachowywała się w taki sposób, w jaki ona oczekuje. Za przykład wykorzystania tego modelu Grunig podaje kampanię firmy Hill & Knowlton pt. *Citizens for a Free Kuwait*. Kampania ta została zaplanowana przez rząd w Kuwejcie, aby przekonać społeczeństwo Stanów Zjednoczonych do działań wojskowych w Zatoce Perskiej. Wiązała się z fałszywymi zeznaniami nastolatki Nayirah Al-Sabah, która w październiku 1990 roku w Kongresie USA zeznała, że widziała irackich żołnierzy wyciągających setki dzieci z inkubatorów i zostawiających je na pewną śmierć na piętrach szpitala. Przewodniczący Kongresu wyjaśnił, że to zeznanie będzie utrzymywane w tajemnicy, aby chronić rodzinę nastolatki w okupowanym Kuwejcie. Prezydent George Bush wielokrotnie mówił o tej historii, a senatorowie wykorzystywali ją jako powód do udzielenia poparcia dla wojny w Zatoce Perskiej. Po wyzwoleniu Kuwejtu ABC News nadała wywiad z lekarzem, który pozostał w szpitalu w Kuwejcie podczas okupacji Iraku. Stwierdził on, że historia była na pewno nieprawdziwa. Późniejsze dochodzenie wykazało, że dziewczyna to córka kuwejskiego ambasadora w Stanach Zjednoczonych, bin Saud Nasir Al-Sabaha. Jeden z reporterów powiedział, że wiedza taka powinna prowadzić do zażądania dowodu pobytu dziewczyny na miejscu zbrodni. Ponadto kongresmeni współpracujący z komitetem od początku znał tożsamość świadka, a dodatkowo miał bliskie relacje z Hill & Knowlton, firmą wynajętą przez grupę finansowaną przez Kuwejt, która lobbowała w Kongresie za interwencją amerykańską¹⁵.

Ostatni model Gruniga, dwukierunkowy symetryczny, opisuje PR jako działalność komunikacyjną opierającą się na badaniach i dążącą do rozumienia się z otoczeniem. W tym wypadku zarówno organizacja, jak i otoczenie mogą zmienić swoje zachowania w rezultacie prowadzonych działań PR¹⁶. Autor modeli zauważa, że kampanie prowadzone w ramach międzynarodowego public relations (w tym te dla krajów) wykorzystywały przede wszystkim model agenta prasowego i informacji publicznej. J. Grunig, potwierdzając swoją tezę, powołuje się na A. Albittrona i J. Manheima, którzy analizowali zawartość dziennika „New York Times” i doniesienia prasowe na temat pięciu krajów: Argentyny, Indonezji, Korei Południowej, Filipin i Turcji, po tym jak kraje te wynajęły agencje public relations. Okazało się, że firmy public relations odniosły sukces w redukcji szczególnie negatywnych informacji, uwypuklając te bardziej pozytywne i sugerując, że interes opisywanych krajów jest zbieżny z interesem Stanów Zjednoczonych. A. Manheim i J. Albittron argumentowali, że media są podatne na manipulację,

¹⁵ J. Goodell, *What Hill & Knowlton Can Do for You (And What It Couldn't Do for Itself)*, „The New York Times”, <http://www.nytimes.com/1990/09/09/magazine/what-hill-knowlton-can-do-for-you-and-what-it-couldn-t-do-for-itself.html?scp=13&sq=Citizens%20for%20a%20Free%20Kuwait&st=cse> p (dostęp: 12 kwietnia 2011).

¹⁶ J.E. Grunig, *Public Relations and International Affairs. Effect, Ethics and Responsibility*, „Journal of International Affairs” 47, lato 1993, nr 1, s. 144.

ponieważ mają ograniczony dostęp do źródeł informacji o środowisku międzynarodowym. Autorzy badania stwierdzają również, że dla wielu ludzi to media są jedynym źródłem informacji o badanych krajach i na zakres poprawy wizerunku oraz w ogóle poznanie krajów duży wpływ mają działania PR. Również M. Kunczik zauważa, że w wielu państwach większość obywateli w ogóle nie interesuje się sprawami stosunków międzynarodowych, a tylko mała grupa ludzi jest dobrze poinformowana. To właśnie liderzy opinii i decydenci mają tu dużo do zrobienia¹⁷. Nie ulega też wątpliwości, że informacje o kryzysach znacznie szybciej rozprzestrzeniają się.

Jak słusznie zauważa A. Murdoch, komunikowanie kryzysowe zmieniło się radykalnie po 11 września 2001. Przed tą datą w świadomości społeczeństwa przekaz medialny rozchodził się falowo, poczynając od epicentrum, rozprzestrzeniał się stopniowo, po czym fale informacyjne albo się wzmacniały, albo znikwały. Atak na WTC był eksplozją informacyjną, która natychmiast osiągnęła apogeum i dominowała we wszystkich mediach. Zmieniła się komunikacja kryzysowa, ale również zmieniła się dyplomacja publiczna. Jak zauważa T. Bąk, zamachy terrorystyczne w Nowym Jorku, Madrycie i Londynie pokazały, że oprócz prowadzenia działań rozpoznawczych i prewencyjnych każde państwo powinno utrzymywać na najwyższym poziomie gotowość systemu reagowania kryzysowego¹⁸.

3. Kryzysy w państwach małych

Wprowadzamy tutaj kategorię „państwa małego”, mając świadomość tego, że nie ma zgody wśród badaczy co do jednoznacznego definiowania takich krajów. Z jednej strony bowiem mamy tych, którzy uważają, że głównym kryterium powinna być wielkość kraju. Z drugiej strony inni są skłonni oprócz wielkości kraju brać pod uwagę także między innymi liczbę mieszkańców, pozycję ekonomiczną kraju. Z całą pewnością wielu ekspertów zwraca jednak uwagę na specyfikę prowadzonej przez „państwa małe” lub „mikropaństwa” dyplomacji publicznej — określanej często mianem „dyplomacji niszowej” — oraz kampanii wizerunkowych¹⁹. Dyplomacja niszowa oznacza, że kraj koncentruje się i specjalizuje w działaniach w jednym obszarze.

¹⁷ M. Kunczik, *Images of the Nations and International Public Relations*, Bonn 1992, s. 76.

¹⁸ T. Bąk, *Zarządzanie kryzysowe w przypadku zamachu terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2010, nr 3.

¹⁹ Krótka charakterystyka, problemy definicyjne i specyfika kampanii zostały zaprezentowane szerzej w: A. Naseer Mohamed, *The Diplomacy of Micro-States, Discussion Papers in Diplomacy*, Clingendael Discussion Paper in Diplomacy 97, The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, March 2005 oraz J. Batora, *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*, Clingendael Discussion Papers in Diplomacy 78, The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, January 2002.

W ostatnim czasie małe państwa europejskie borykały się z licznymi kryzysami. Belgia od dłuższego czasu ma do czynienia z kryzysem politycznym. Austria uznała, że konieczne są działania na rzecz poprawy wizerunku po ujawnieniu tak zwanej sprawy Fritzla. Dla Szwajcarii szczególnie był rok 2009, w którym liczne wydarzenia wpłynęły na postrzeganie tego kraju na arenie międzynarodowej i potrzebę wzmocnienia wizerunku.

W 2008 roku o Austrii media światowe informowały w dość jednoznaczny sposób. Stało się to za sprawą Josepha Fritzla z Amstetten, który przez prawie ćwierć wieku przetrzymywał w piwnicy swoją córkę oraz kilkoro ich wspólnych dzieci. Dziennikarze nazwali Austrię między innymi: „Krajem zagubionych dzieci”, „Państwem-horrorem”. Przypadek ten zresztą bardzo szybko skojarzono ze sprawą Wolfganga Priklopila, który w 1998 uprowadził Nataszę Kampusch i przetrzymywał w piwnicy swojego domu pod Wiedniem przez osiem kolejnych lat.

Wydarzenia te sprawiły, że w opinii publicznej zaczęto przedstawiać Austrię jako kraj zamknięty, niezrozumiały, pełen sekretów. Przypomniano rok 1938, kiedy Austriacy powszechnie poparli nazistów. „The Times” napisał, że Austria to kraj, w którym społeczeństwo karmi się własnymi sekretami i milczy na temat swojej historii.

Według „Süddeutsche Zeitung” loch w Amstetten ukazuje mroczne regiony psychiki Austriaków, która ujawnia się w twórczości austriackich autorów. Nawet w swej kulturze pop Austriacy zajmują się grozą. Na przykład tekściarz i piosenkarz Hans Hölzl, zwany Falco, który swą *Jeanny* stworzył tło muzyczne dla tragedii Nataszy Kampusch czy rodziny F.: „Przychodzą po ciebie. Ale ciebie nie znajdują. Nikt ciebie nie znajdzie! Jesteś u mnie”. To klasyk. W 1986 roku ta piosenka trafiła na szczyt austriackiej listy przebojów. Wtedy Elisabeth Fritzl była już od dwóch lat zamknięta w lochu²⁰.

Tego rodzaju przykładów można znaleźć więcej. Choćby *Pianistka* Elfriede Jelinek, uwięziona psychicznie przez własną matkę, czy sztuki Artura Schnitzlera, w których ujawnia się austriacka nerwica, albo Thomasa Bernharda czy Petera Turriniego, który w latach 90. nazwał Austrię republiką morderców, odwołując się do historii II wojny światowej. Austriacy, zasłaniając się mitem Austrii jako „pierwszej ofiary Hitlera”, nigdy nie dokonali tak głębokiego rachunku sumienia jak Niemcy²¹.

Obawiano się wówczas, że te wydarzenia mogą wpłynąć na zmianę postrzegania Austrii jako kraju atrakcyjnego turystycznie. Uznano, że w największym stopniu ucierpieć może na tym branża turystyczna. Dlatego też Kanclerz Republiki Austrii Alfred Gusenbauer zareagował natychmiast, uznając, że działania naprawcze muszą zostać podjęte i kraj ten nie może być kojarzony z takimi ludźmi

²⁰ A. Krzemiński, *Spojrzenie w otchłań*, „Polityka” 2008, nr 19, s. 109–111.

²¹ *Ibidem*.

jak Fritzl. Oznaczać to miało przeprowadzenie kampanii poprawiającej wizerunek Austrii²². Nową kampanię wizerunkową zaplanowano zresztą dużo wcześniej z uwagi na to, że w 2008 roku Austria była wraz z Szwajcarią współorganizatorem Mistrzostw Europy w piłce nożnej. Po ujawnieniu „sprawy Fritzla” pojawiła się konieczność przewartościowania zaplanowanej kampanii. Za kampanię wizerunkową odpowiadały między innymi: agencja TBWA, Narodowe Biuro Turystyczne Austrii, Ministerstwo Gospodarki i Pracy Austrii, a także Izba Gospodarcza Austrii. Celem akcji było wzmocnienie konkurencyjności poprzez przedstawienie Austrii jako idealnego miejsca wypoczynku. Koniecznością stało się pokazanie Austrii jako kraju bezpiecznego, otwartego, życzliwego i przyjaznego obcym²³. Istotą strategii stało się wzmocnienie marki „Urlop w Austrii” poprzez wskazanie na takie walory kraju, jak: wielowiekowa tradycja i kultura, piękne krajobrazy, dobra kuchnia i wysoki poziom życia. Zaproponowane hasło — „Inspirująca rekreacja” — miało łączyć austriacką tradycję i nowoczesność.

Pojawiły się jednak rozbieżne opinie. Jedni eksperci uważali, że taka rebrandingowa kampania jest konieczna. Inni byli bardziej sceptyczni. Politykom się zdaje, że metodami marketingowymi mogą poprawić wizerunek swój, swej polityki lub kraju. Tymczasem — według Bachmayera — tworzenie wizerunku kraju to proces długotrwały, rozkładający się na pokolenia, i doraźne akcje reklamowe niewiele pomagają. Lepsze wrażenie sprawia solidna i długotrwała dyskusja społeczeństwa obywatelskiego o przyczynach takich aberracji jak w Amstetten oraz o możliwościach samokontroli społeczeństwa niż kolejna akcja plakatu czy spoty telewizyjne o austriackim cudzie gospodarczym czy turystycznym rajem²⁴.

Część ekspertów przypadek ten uznała za proces zwany „efektem Borata”. Oznaczać to może przypisywanie zbyt dużej roli między innymi mediom i swojego rodzaju nadinterpretację wydarzeń. Sami przekonujemy dodatkowo siebie o złym wizerunku kraju i w zasadzie zbyt często informujemy innych o nim i o akcjach naprawczych. Zwracał uwagę na to zjawisko S. Anholt, który przestrzegał Austrię przed działaniami bez właściwego rozpoznania problemu. Uznał bowiem, że kampanie naprawcze powinny być wprowadzone po zbadaniu międzynarodowej opinii publicznej²⁵.

W dwóch analizowanych przypadkach można mówić o wspólnym problemie, z którym Austria i Szwajcaria musiały sobie, lub nadal muszą, poradzić w kształtowaniu wizerunku. Jest to działalność dwóch partii populistycznych — FPÖ w Austrii²⁶, z nieżyjącym już liderem Jörgiem Haiderem oraz SVP w Szwajcarii z charyzmatycznym przywódcą Christopherem Blocherem. Haider określany był często jednym z najbardziej kontrowersyjnych polityków w Austrii. Charyzma-

²² www.brandrepublic.com/news (dostęp: 15 maja 2011).

²³ www.austriatourism.com.

²⁴ A. Krzemiński, *op. cit.*, s. 109–111.

²⁵ F. Stock, *The Borat Effect*, „Place Branding and Public Diplomacy” 5, 2009, nr 3, s. 189.

²⁶ Od 2005 roku także BZÖ, której przewodził Haider po rozłamie, do jakiego doszło w FPÖ.

tyczna osobowość lidera odegrała bardzo ważną rolę w sukcesie wyborczym partii. Kiedy Haider stanął na czele FPÖ w 1986 roku, jej elektorat liczył zaledwie 3%. W wyborach w 1999 roku FPÖ uzyskiwała ponad 27% poparcie. W ostatnich wyborach w 2008 roku FPÖ osiągnęła 17% głosów, a BZÖ 11%.

Działalność FPÖ, a potem także BZÖ, i wypowiedzi lidera partii umacniały często wizerunek „zamkniętej” Austrii, niechętniej obcym. Haider protestował przeciwko rozszerzeniu UE o nowe kraje członkowskie, domagał się zakazu pracy dla imigrantów oraz usunięcia muzułmanów z Austrii. Był przeciwny budowie meczetów i minaretów. Ale ta niechęć do „obcych” wyrażała się nie tylko w podziałach religijnych. Był również mocno skonfliktowany z mniejszością słoweńską w Karyntii. Słoweńska społeczność bardzo silnie mówiła o tak zwanym kulturowym rasizmie.

Haider znany był także z wypowiedzi antysemitycznych oraz popierających politykę zatrudnienia w III Rzeszy, co było szczególnie trudne wizerunkowo dla Austrii. Należy zresztą zauważyć, że w 1999 roku, kiedy ugrupowanie Haidera weszło w skład rządu, doprowadziło to do sankcji ze strony UE. Tak dobry wynik skrajnej prawicy wielu uważało za zagrożenie dla Austrii. Sytuacja powtórzyła się w 2008 roku, kiedy dwa skrajnie prawicowe ugrupowania (FPÖ i BZÖ) zdobyły w wyborach prawie jedną trzecią głosów wyborców. W powyborczej analizie między innymi brytyjski „Daily Telegraph” próbował przekonywać Europejczyków, że w Austrii nie ma zagrożenia powrotu do nazistowskich nastrojów. O wiele częściej jednak przypomniano wypowiedzi liderów dwóch ugrupowań, uznających członków SS za patriotów i mających powiązania z neonazistami²⁷.

Drugim analizowanym przykładem jest Szwajcaria, która określana była do niedawna jako „mityczny skrawek” Europy. Wielokulturowa Szwajcaria jawiła symbolem bezkonfliktowych rozwiązań w sferze politycznej, gospodarczej i przede wszystkim kulturowej. Przez lata wypracowywano zasady i reguły współuczestnictwa różnych grup językowych i religijnych. Wielokulturowa tradycja szwajcarska ma także związek z koncepcją „Sonderfall Schweiz”, oznaczającą kraj wyjątkowy, neutralny i bezpieczny. Wizerunek Szwajcarów przez lata budowany był na podstawie kilku specyficznych cech: cztery języki narodowe, cztery różne kultury i demokracja bezpośrednia. Tak też utrzymywała się koncepcja małego kraju znajdującego się w samym sercu Europy, ale kraju wyjątkowego i odmiennego od swoich sąsiadów. Jak przyznał Oliver Burkeman, dla kogoś z zewnątrz problem Szwajcarii polega na wrażeniu, że kraj ten ogromnym nakładem energii stara się udowodnić jakiś przewrotny stereotyp, jak ten wyartykułowany przez Orsona Wellesa w *Trzecim Człowieku*, ustami jednej z postaci — Harry’ego Lime’a. Wypowiedział on słynne zdanie: „We Włoszech przez 30 lat panowania Borgiów królowała broń, terror, morderstwa, lała się krew, ale kraj ten dał światu Michała

²⁷ Zob. także B. Hipfl, *Politics of Media Celebrities: The case of Joerg Haider*, [w:] *Populism and Media Democracy*, red. B. Ociepka, Wrocław 2005, s. 56–69.

Anioła, Leonarda da Vinci i Odrodzenie. W Szwajcarii ludzie darzyli się miłością, przez 500 lat panowała demokracja i pokój. I co dali światu? Zegar z kukułką!”²⁸

Okazało się jednak, że w ostatnim czasie najmniej uwagi przykuły owe zegary. Jak pisze Rohr, podsumowując 2009 rok: „Szwajcarzy przeżyli rok wstrząsów, rok odwyku od miłości. Doświadczyli bezpardonowych ataków przypuszczanych przez światowe potęgi gospodarcze na mityczną tajemnicę bankową i tego, jak ich własny rząd poświęcił ją w dużym stopniu pod wpływem owych nacisków”²⁹. Potem, między innymi za sprawą kryzysu finansowego, na krawędzi upadku znalazł się największy szwajcarski bank UBS. W następnych miesiącach o potrzebie zniszczenia Szwajcarii wypowiedział się libijski przywódca — Muammar al-Kaddafi, który z dwóch jej obywateli uczynił zakładników. Przyczyny tego należy upatrywać w aresztowaniu syna Kaddafiego w Genewie. We wrześniu 2009 roku aresztowano Romana Polańskiego. Jednak to, co dopełniło publiczną, europejską debatę dotyczącą Szwajcarii, to spory przed, a przede wszystkim po, referendum na temat budowania minaretów w tym kraju. W referendum, które odbyło się 29 listopada 2009 roku, ponad 57% obywateli Szwajcarii opowiedziało się za zakazem wznoszenia wież przy meczetach.

Szwajcarzy tym samym poparli projekt skrajnie prawicowej SVP (Szwajcarska Partia Ludowa), a zagłosowali wbrew sondażom, apelom władz i oczekiwaniom międzynarodowej opinii publicznej³⁰. SVP bardzo mocno wpłynęła na wizerunek wielokulturowej Szwajcarii dużo wcześniej. Politycy tego ugrupowania od lat zdecydowanie występują za ograniczeniem imigracji i zaostrzeniem prawa azylowego. Podczas kampanii wyborczej populisci wykorzystali kontrowersyjne i niepoprawne politycznie plakaty, na których przedstawiano imigrantów między innymi jako złodziei czy bandytów. Populisci szwajcarscy krytykowani byli nawet przez organizacje obrony praw człowieka. Nie powinno więc zaskakiwać, że szwajcarscy populisci przekonywali, iż minarety mają przede wszystkim wymiar polityczny, a nie religijny i dlatego stanowią realne zagrożenie³¹.

²⁸ Cyt. za: O. Burkeman, *Raj utracony*, „Forum” 20 października 2001, s. 37.

²⁹ M. von Rohr, *Das Prinzip Kuh. Die Krise der Schweiz ist auch eine Krise der Bilder*, „Der Spiegel” 2009, nr 47, s. 102.

³⁰ <http://www.politik-stat.ch> (dostęp: 16 sierpnia 2010).

Warto jednak pamiętać, że Szwajcarzy poparli inicjatywę partii, która wygrała wybory w 2003 i 2007 roku (w wyborach w 1999 roku uzyskała 22,5%, w 2003 — 26,6%, a w 2007 — 29%). SVP wstrząsnęła sceną polityczną Szwajcarii i można powiedzieć, że ją zdominowała w ostatnich kilku latach. Wskutek wyniku wyborczego z 2003 roku po raz pierwszy zmienił się skład Szwajcarskiej Rady Federalnej, niezmienny od 1959 roku. Zasada ta znana była pod nazwą „magicznej formuły”. Magiczna formuła to jeden z dowodów na wyjątkowo stabilny system polityczny w Szwajcarii. Ta umowa, niemająca żadnej podstawy prawnej, była też narzędziem sprawnego zarządzania zróżnicowanym językowo i religijnie państwem. Ostatecznie 1 stycznia 2008 roku SVP oznajmiła, że opuszcza rząd i przechodzi do opozycji. W partii doszło jednocześnie do rozłamu, część jej członków opuściła SVP i założyła nowe ugrupowanie.

³¹ W Szwajcarii znajdują się obecnie cztery minarety.

Jak zaznaczyła w rozmowie z „Rzeczpospolitą” Barbara Steinemann, posłanka SVP w Zurychu, „to początek końca islamizacji Szwajcarii. Ludzie mają dość arogancji muzułmanów. Musimy bronić naszych tradycji i wartości. Nie chcemy u nas radykalnego islamu, minaretów, obrzezania kobiet i szariatu³²”. Taka retoryka obecna była szczególnie mocno w okresie poprzedzającym referendum. SVP zaferowała Szwajcarom, zresztą nie po raz pierwszy, bardzo agresywną, intensywną kampanię, w której pojawiały się również hasła rasistowskie³³. Kampanię SVP ostro potępiła Komisja ds. Walki z Rasizmem, między innymi za to, że muzułmańska mniejszość jest w niej przedstawiana jako zagrożenie. Przedstawiciele Komisji Praw Człowieka ONZ uznali, że ta antyislamska kampania psuje wizerunek Szwajcarii³⁴.

Prawdziwa wrzawa, także medialna, rozpętała się tuż po ogłoszeniu wstępnych wyników referendum. Zarówno przeciwnicy zakazu budowy minaretów w Szwajcarii, jak i przedstawiciele międzynarodowej opinii publicznej podkreślali, że decyzję Szwajcarów należy rozpatrywać w wymiarze politycznym, społecznym i ekonomicznym. Szwajcarskie władze natychmiast po ogłoszeniu wyników zapewniały, że w kraju niewiele się zmieni, ponieważ nadal będą mogły powstawać nowe meczety, tyle że bez minaretów i prowadzony będzie nadal dialog międzykulturowy. Dla społeczności muzułmańskiej sytuacja wydaje się jednak zgoła odmienna. Przede wszystkim nastąpił kryzys zaufania. Kampania, mająca wymiar polityczny, prowadzona była w sposób emocjonalny, z wykorzystaniem uprzedzeń, stereotypów i lęków przed radykalnym islamem³⁵. Warto zaznaczyć, że społeczność muzułmańska jest w Szwajcarii stosunkowo dobrze zintegrowana. Większość tej 400-tysięcznej społeczności pochodzi przede wszystkim z Bałkanów i Turcji.

Przedstawiciele organizacji muzułmańskich podkreślają jednocześnie, że wolność religijna zapisana jest w szwajcarskiej konstytucji. Zakaz budowy minaretów godzi więc w konstytucję i liczne umowy międzynarodowe podpisane przez Szwajcarię, w tym Konwencję praw człowieka ONZ. Dlatego postanowili złożyć skargi na wynik referendalny. To, czego jednak szwajcarskie firmy obawiały się dużo bardziej, to bojkot ich towarów w krajach muzułmańskich. W konsekwencji mógł on doprowadzić do utraty miejsc pracy w kraju, który jest dość silnie uzależniony od eksportu do państw arabskich.

³² A. Rybińska, *Szwajcaria bez minaretów*, „Rzeczpospolita” 30 listopada 2009, s. 10.

³³ W kampanii w 2007 roku SVP postawiła na problem związany z imigrantami, używając mocnych słów i obrazów. Oczywiście zarówno Blocher, jak i członkowie jego partii z jednej strony odpierają zarzuty o rasizm, ale z drugiej nie kryją ksenofobii. Zob. także J. Kozierska, *Szwajcarska Partia Ludowa — zmiana polityczna w Szwajcarii?*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J. De Waele, A. Pacześniak, Warszawa 2010, s. 190–194.

³⁴ B. Wieliński, *Minarety nie dla szwajcarskich Alp*, „Gazeta Wyborcza” 16 października 2009, s. 13.

³⁵ J. Haszczyński, *Problem z islamem, problem ze Szwajcarią*, „Rzeczpospolita” 30 listopada 2009, s. 2.

W wielu krajach politycy, dziennikarze, przedstawiciele organizacji wyznaniowych bardzo mocno skrytykowali decyzję Szwajcarów. W europejskiej prasie przeważały opinie, że bez potrzeby zachwiano spokojem religijnym, który panował w Szwajcarii. Zwracano uwagę na to, iż kraj, który tak bardzo podkreśla neutralność, powinien neutralne stanowisko zachować także w odniesieniu do mianaretów. Przede wszystkim zaś podsyciono strach przed muzułmanami i uczyniły to siły polityczne, które chcą osłabić, a może nawet zawiesić tolerancję w Europie. SVP wykorzystała jednocześnie kryzys gospodarczy, dzięki któremu udało się jej według wielu publicystów łatwiej przekonać Szwajcarów, że ich muzułmanie mogą stanowić zagrożenie nie tylko w wymiarze religijnym. W wielu artykułach pojawiały się oczywiście sugestie, że Szwajcaria nie jest tu przypadkiem odosobnionym i w wielu innych krajach referendum zakończyłoby się podobnym wynikiem.

Szwajcarii zresztą nie po raz pierwszy przyszło się zmierzyć z tak silną reakcją międzynarodowej opinii, która ma wpływ na konieczność poprawy wizerunku kraju. Poważny kryzys ten mały kraj przeżywał w połowie lat 90., kiedy rozgorzała dyskusja o roli Szwajcarii w okresie II wojny światowej. Przede wszystkim trzeba było wówczas odpowiadać na zarzuty dotyczące współpracy z Trzecią Rzeszą, głównie ze względu na ścisłe związki banków szwajcarskich z gospodarką nazistowską. Dodatkowo pojawiły się także zarzuty kradzieży złota — sprawa Raubgold — a także niejasna polityka azyłowa podczas II wojny światowej. Można uznać, że między innymi te kryzysowe wydarzenia zdecydowały w jeszcze większym stopniu o prowadzeniu przez Szwajcarię tak zwanej dyplomacji niszowej³⁶. W zasadzie przypisuje się prowadzenie dyplomacji niszowej krajom usytuowanym peryferyjnie, Szwajcaria zaś leży w samym centrum Europy. Można jednak mówić o pewnej izolacji kraju z uwagi na to, że nie jest członkiem UE i dużo rzadziej pojawia się w dyskursie publicznym. Szwajcarzy zaangażowali się mocno w działalność na rzecz ochrony praw człowieka i pomocy humanitarnej. Te działania stanowiły istotny element strategii wizerunkowej Szwajcarii jako kraju wielokulturowego. Ten wizerunek został mocno naruszony w 2009 roku. Stąd też pojawiała się konieczność jego wzmocnienia. Działania podejmowane są przede wszystkim przez Szwajcarskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych (EDA), Szwajcarską Fundację Promocji Kultury Pro Helvetia, Schweiz Tourism i SRG — Szwajcarską Organizację Radiowo-Telewizyjną³⁷. Dziś jest jeszcze zbyt wcześnie, aby oceniać efekty. Widać jednak bardzo wyraźnie zwielokrotnione akcje promujące nie tylko cztery kultury narodowe Szwajcarii. Nastąpiła redefinicja szwajcarskiej wielokulturowości. W tym zakre-

³⁶ Zob. szerzej: A. Hendrikson, *Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global „Corners” of Canada and Norway*, [w:] *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, red. J. Melissen, Palgrave 2005, s. 67–84.

³⁷ www.eda.admin.ch.

sie największe zaangażowanie można zaobserwować ze strony EDA, SRG i Pro Helvetii. Schweiz Tourism promuje Szwajcarię jako kraj atrakcyjny turystycznie³⁸.

4. Zakończenie

Dyplomacja publiczna w sytuacjach kryzysowych musi być zaplanowanym i zorganizowanym działaniem rządu w celu stworzenia wzajemnie korzystnych relacji z publicznością innych narodów oraz tworzenia pozytywnego wizerunku. Ponadto ma za zadanie utrzymywanie dobrych relacji z grupami mogącymi mieć wpływ na jego funkcjonowanie przez uzyskiwanie przychylnych opinii. Powinna również wytłumaczyć środowisku międzynarodowemu, na czym polega kryzys, kiedy się rozpoczął, jakie środki zaradcze podjęto, aby go złagodzić. Często jednak dzieje się tak, że kraje unikają prezentowania słabości, a jedynie podejmują działania brandingowe po to, żeby „przykryć” lub odwrócić uwagę od kryzysów. Stąd niezwykle istotne, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, staje się wykorzystanie właściwych narzędzi dyplomacji publicznej, przy wcześniejszym przeprowadzeniu badań w środowisku międzynarodowym.

³⁸ www.presence.ch.