

## ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЮЖНОЙ КОРЕЕЙ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ В ОТНОШЕНИИ СЕВЕРНОЙ КОРЕИ

**О. С. Пугачева**

Институт Китая и современной Азии Российской академии наук,  
Российская Федерация, 117997, Москва, Нахимовский пр., 32

Статья посвящена исследованию возможностей и ограничений использования Южной Кореей (Республика Корея, РК) публичной дипломатии в отношении Северной Кореи (Корейская Народно-Демократическая Республика, КНДР). Анализируются факторы, определяющие выбор государством модели публичной дипломатии — кооперационной (совещательной) или некооперационной (отстаивания интересов) — в отношении того или иного зарубежного общества. Ключевой исследовательский вопрос: в какой мере возможно задействование Южной Кореей инструментов публичной дипломатии в межкорейских отношениях, которые отличаются конфликтностью и высокой централизацией взаимодействия. Определены ограничения, препятствующие использованию РК публичной дипломатии в отношении КНДР. Предложены решения для преодоления ограничений и поиска возможностей межкорейского взаимодействия в долгосрочной перспективе. Возможности РК в проведении как кооперационной, так и информационной публичной дипломатии в отношении КНДР довольно ограничены. Осуществление обменов в социально-гуманитарной области требует взаимности со стороны Севера. Наступательность южнокорейской объединительной риторики и политики вызывают отторжение в КНДР и препятствуют нормализации межкорейских отношений. Отсутствие во властных кругах РК консенсуса по поводу необходимости и содержания транслируемых северокорейцам «обещаний» также выступает препятствием для реализации публичной дипломатии в отношении КНДР. Несмотря на сложности и ограничения, политически целесообразным для РК было бы продолжать поиск форматов сотрудничества в социально-гуманитарной области и проводить дискурс, ориентированный на нормализацию межкорейских отношений. Социально-гуманитарное измерение предлагает перспективные возможности взаимодействия, поскольку нацелено на решение практических проблем, представляющих предмет взаимного интереса. Приоритетом южнокорейской публичной дипломатии в отношении КНДР должно стать содействие вовлечению последней в транснациональные связи.

**Ключевые слова:** публичная дипломатия, межкорейские отношения, Республика Корея, Корейская Народно-Демократическая Республика, Корейский полуостров, социально-гуманитарная сфера, социально-гуманитарное сотрудничество.

Автор классической современной концепции «публичной дипломатии» декан Школы права и дипломатии им. А. Б. Флэтчера Университета Тафтса Э. Гуллион понимал под публичной дипломатией «средства, при помощи которых

правительства, частные группы и отдельные лица меняют установки и мнения других народов и правительств таким образом, чтобы оказать влияние на их внешнеполитические решения» [Лукин, 2013, с. 70].

В настоящее время сформировалось два основных подхода к определению того, что есть публичная дипломатия [Lebedeva, 2013]. В соответствии с первым под публичной дипломатией понимается политика воздействия одного государства (через правительственные либо неправительственные структуры) на общество другого государства. Согласно второму, публичная дипломатия — это непосредственно взаимодействие между обществами разных государств. В данной статье публичная дипломатия рассматривается прежде всего в первом значении: как целенаправленная, политически мотивированная деятельность правительственных структур напрямую либо через негосударственных участников в социально-гуманитарном измерении мировой политики с целью воздействия на общество другого государства. При этом стоит отметить важную роль степени интенсивности взаимодействия между обществами — социально-гуманитарной сферы, в которой оно происходит, — как ресурса, во-первых, развития и сотрудничества, а во-вторых, оказания воздействия на общество и правительство другого государства [Лебедева, 2018, с. 8].

Южная Корея (Республика Корея, РК) официально включила публичную дипломатию в свой внешнеполитический актив в 2010 г.<sup>1</sup>, хотя ее инструменты использовались ею и ранее. Одним из ключевых направлений внешней политики Южной Кореи является политика в отношении Северной Кореи (Корейской Народно-демократической Республики, КНДР). Северокорейское направление не стало исключением в плане использования публичной дипломатии южнокорейскими правительствами для достижения политических целей. Вместе с тем межкорейский кейс обладает своей спецификой, понимание которой представляется важным для оценки эффективности применения инструментов публичной дипломатии в подобных случаях. Ситуация на Корейском полуострове отличается цикличностью — периоды снижения напряженности и возобновления межкорейских контактов чередуются с конфронтацией и обострением двусторонних отношений. Подходы южнокорейских администраций к взаимодействию с КНДР и выбор ими инструментов публичной дипломатии также подвержены изменению в зависимости от того, какие политические силы находятся у власти. Так, при Мун Чжэ Ине (2017–2022) РК была склонна к налаживанию диалога с северным соседом, а также поиску форматов сотрудничества в социогуманитарной сфере в условиях, когда экономические связи заморожены санкциями Совета безопасности ООН против КНДР в связи с ее военной ядерной программой. Новая администрация во главе с избранным в марте 2022 г. президентом Юн Сок Ёлем заняла жесткую позицию в отношении КНДР и вернулась к практике информационного давления как инструмента публичной дипломатии и осуждения КНДР за положение с правами человека.

---

<sup>1</sup> Южная Корея обозначила публичную дипломатию в качестве одной из опор своей внешней политики наряду с традиционной и экономической дипломатией. См.: [Public Diplomacy of Korea...].

Ключевой исследовательский вопрос данной статьи: в какой мере возможно задействование инструментов публичной дипломатии в межкорейских отношениях, которые характеризуются конфликтностью и высокой централизацией взаимодействия? В теоретическом плане обозначены возможные модели публичной дипломатии и проанализированы факторы, определяющие выбор той или иной модели. На этой теоретической основе и на основе анализа межкорейского кейса определены ограничения, препятствующие использованию Южной Кореей публичной дипломатии в отношении КНДР, и перспективы необходимости ее проведения. В данной статье мы не будем касаться вопроса, насколько возможно изменить политический режим в другом государстве, используя публичную дипломатию, так как это не входит в задачи текущего исследования.

### **МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ И ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ИХ ПРИМЕНЕНИЕ**

Попытки теоретически осмыслить, какие формы может принимать публичная дипломатия, принимались М. Леонардом, К. Россом, Дж. Р. Келли, Р. Захарной [Долинский, 2011а]. Они анализировали составляющие соперничества и сотрудничества в публичной дипломатии. Отталкиваясь от идей М. Леонарда и К. Росса, Дж. Р. Келли выделил две модели публичной дипломатии: модель отстаивания интересов и совещательную модель [Долинский, 2011а, с. 65]. Первая ориентирована на информирование и влияние, характеризуется соперничеством и может осуществляться в одностороннем порядке. Вторая модель предполагает вовлечение, диалог и сотрудничество с государством-реципиентом и, соответственно, требует взаимности.

Р. Захарна позднее развил эти два подхода и предложил классификацию инструментов публичной дипломатии, которые соответствуют им. К первой модели он отнес информационные инструменты, СМИ, а ко второй — культурные и образовательные обмены, встречи лидеров с зарубежной общественностью, культурные и языковые институты, программы городов-побратимов, программы содействия развитию, меры по созданию неполитических социальных сетей и установлению транснациональных негосударственных сетей, направленных на достижение политических целей [Долинский, 2011b, с. 50–51].

Выбор модели и инструментов публичной дипломатии, реализуемой в отношении общества того или иного государства, определяется политическими целями реализующего ее государства. На определение целей публичной дипломатии, в свою очередь, оказывает влияние то, в каких отношениях состоят между собой государство, иницилирующее публичную дипломатию, и государство-реципиент. Так, А. Хенриксон представляет пять моделей политического курса и стратегических концепций публичной дипломатии, критерием выделения которых выступают как задачи, которые ставит перед публичной дипломатией государство, так и то, является ли государство-контрагент союзником или конкурентом или соперником: консолидация, сдерживание, проникновение, расширение и трансформация [Henrikson, 2006]. Концепция **консолидации**

ориентирована на союзников и партнеров и нацелена на то, чтобы поддерживать взаимопонимание и обеспечивать поддержку своего внешнеполитического курса. В рамках данной стратегии используются инструменты совещательной модели публичной дипломатии.

Остальные четыре стратегии публичной дипломатии предполагают оказание информационного воздействия и использование элементов вовлечения в отношении соперников, конкурентов, а также тех, кто не разделяет ценностей либеральной демократии и свободного рынка. Стратегия **сдерживания** предполагает информационную деятельность, проведение операций в информационном пространстве: распространять правду, развенчивать слухи. Стратегия **проникновения** включает в себя как информационную активность, так и образовательные и культурные обмены и ориентирована на создание связей и отношений с отдельными группами в целевом государстве с целью создания в нем плацдарма влияния. Стратегия **расширения** нацелена на расширение идеологической, политической, культурной и экономической сфер государства и его союзников в мире. Другими словами, данная стратегия подразумевает распространение либерально-демократических ценностей, расширение НАТО и ЕС, а также различных форм их партнерства и сотрудничества с третьими странами. Стратегия **трансформации**, которая была озвучена Кондолизой Райс в Джорджтаунском университете, когда она занимала должность госсекретаря США, нацелена на изменение режимов других государств, оказание с этой целью поддержки демократическим движениям и организациям в других странах.

Положение страны в иерархии мировой политики и имеющиеся у нее ресурсы определяют цели и задачи ее публичной дипломатии. Приведенная выше классификация стратегий публичной дипломатии в большей степени имеет отношение к публичной дипломатии великой державы. Сам А.Хенриксон предлагает их в контексте внешней политики США. Великие державы стремятся с помощью реализации стратегии «мягкой силы» распространить и закрепить свое доминирование в мире и/или приоритетных регионах. Задачами их публичной дипломатии могут быть отстаивание своего видения глобального мирового порядка и правил поведения в нем, объяснение своей позиции и внешнеполитической деятельности, а также ребрендинг [Bátora, 2005]. Для «средних держав»<sup>2</sup> публичная дипломатия служит средством привлечения внимания к себе, отстаивания и объяснения более узких вопросов, непосредственно касающихся их либо представляющих для них особый интерес [Bátora 2005]. «Средние державы» имеют ограниченные ресурсы и поэтому могут эффективно реализовать свой потенциал в мировой политике, ограничившись несколькими нишами, в которых они имеют конкурентные

---

<sup>2</sup> К так называемым средним державам относятся государства, которые обладают мощным экономическим и военным потенциалом, однако не способны действовать на международной арене в одиночку, в силу чего привержены международному праву и многосторонним институтам, а также используют «мягкую силу» и сети для того, чтобы оказывать влияние на мировую политику [Sohn, 2015].

преимущества [Cooper, 1997; Henrikson, 2006]. Эти ниши относятся главным образом к области «низкой политики» — например официальная помощь развитию, зеленая экономика, IT-технологии.

Нередко публичную дипломатию — сотрудничество в социально-гуманитарной сфере, взаимодействие по линии «второй дорожки дипломатии» — рассматривают как один из способов урегулирования конфликтов между государствами. Вместе с тем аналогично тому, как пространство для политического урегулирования сужается по мере эскалации конфликта в сторону вооруженного противостояния [Rambotham, Woodhouse, Miall, 2005], сокращаются возможности проведения сторонами совещательной публичной дипломатии в отношении друг друга по мере повышения градуса политического противостояния и роста взаимных политических претензий. В условиях напряженных политических отношений между государствами на повестке публичной дипломатии, как правило, стоят пропагандистские информационные программы, имеющие целью оказать давление на правительство государства-реципиента. Более того, в условиях конфликта стороны пытаются ограничить возможное влияние противоположной стороны на своих граждан и сохранить возможность контролировать международные связи и международную деятельность не только местных органов власти, но и бизнеса, научных учреждений и университетов. Так, в условиях противостояния между Россией и Западом ЕС запретил вещание российских государственных телеканалов в Европе, а американские компании затруднили доступ к этим СМИ на территории США [Brookings: исключение российских СМИ..., 2022]. Австралия на фоне политического и экономического конфликта с Китаем приняла закон, позволяющий центральным властям отменить любое соглашение местных властей и учреждений, например университетов, со структурами других стран [Scott, 2020].

Если говорить о том, том всегда ли возможно и эффективно проведение в отношении общества другого государства совещательной (кооперационной) публичной дипломатии, то большое значение имеет уже накопленный исторический багаж двусторонних отношений, историческая память. Наличие богатого опыта позитивного социально-гуманитарного сотрудничества и высокой степени интенсивности взаимодействия и «интеграции» в социально-гуманитарной сфере между гражданами двух стран<sup>3</sup> благоприятствует задействию методов совещательной публичной дипломатии. Можно сказать, что возможность проведения кооперационной публичной дипломатии зависит от сложившейся инфраструктуры социально-гуманитарного сотрудничества.

Не меньшее значение имеет то, как воспринимаются внешний мир и сотрудничество в социально-гуманитарной сфере — как угроза или дружественная среда — государством, выступающем целью публичной дипломатии. Чем сильнее влияние дилеммы безопасности, тем ниже вероятность сотрудниче-

---

<sup>3</sup> К таким контактам между людьми можно отнести двустороннюю миграцию, туризм, обучение в высших учебных заведениях за рубежом, увлечение иностранной массовой культурой и продукцией, изучение языка и культуры другого государства [Wu, 2018].

ства между государствами [Jervis, 1978] и соответственно меньше возможностей для реализации кооперационной совещательной публичной дипломатии в отношении общества государства, перед которым стоит дилемма безопасности. Наглядным примером является КНДР, которая, имея слабый «иммунитет» против внешнего влияния, закрылась от внешнего мира ввиду того, что иностранное влияние, даже информация о внешнем мире, представляет угрозу государственному режиму и суверенитету страны.

М. В. Харкевич ввел специальный термин «колониальная публичная дипломатия» для обозначения модели публичной дипломатии, которая осуществляется между военными одного государства и гражданским населением другого государства. Данное определение указывает на неравноправность, асимметричность отношений между государством, осуществляющим публичную дипломатию, и объектом воздействия — обществом другого государства, в котором государственные институты крайне слабы, нестабильны и зачастую зависимы от того государства, которое использует публичную дипломатию в процессе постконфликтного миростроительства<sup>4</sup>. Отмечая сходство между колониальной публичной дипломатией и трансформационной дипломатией, М. В. Харкевич подчеркивает, что подобная модель ориентирована на социально-экономическую реконструкцию по цивилизационному образцу завоевателей и культурное перевоспитание, при этом ее эффективность определяется сочетанием с «продуктивной войной», когда завоеватель осваивает территорию противника [Харкевич, 2017, с. 25]. На зависимость эффективности публичной дипломатии, проводимой в странах, пребывающих в условиях конфликта и нестабильности, от способности обеспечить в этих странах безопасность, управляемость и развитие указывают и другие исследователи [Smith, 2011].

В процессе планирования стратегии публичной дипломатии необходима оценка того, какие инструменты более эффективны для достижения поставленных целей, какие инструменты имеются в распоряжении, какие инструменты представляется возможным задействовать в отношении той или иной международной аудитории. В частности, как свидетельствует северокорейский кейс, в условиях тоталитарного контроля государства за жизнью граждан и закрытости общества практически невозможно развивать независимые от правительства социально-гуманитарные связи с северокорейским обществом, которые можно было бы использовать в политических целях. Политизация деятельности иностранных неправительственных гуманитарных организаций, работающих на территории КНДР, может, напротив, привести к обратным результатам и провалу гуманитарных целей данных акторов.

---

<sup>4</sup> Постконфликтное миростроительство осуществляется гражданским и военным персоналом, при этом основную роль берут на себя военные, как видно из примеров американских миссий в Ираке и Афганистане. Военный контингент США использовал публичную дипломатию для обеспечения поддержки местным населением военных операций, для выстраивания отношений доверия с гражданским населением [Kamminga, 2013], а также в процессе попыток проведения политических преобразований в этих странах.

Таким образом, в условиях конфликтных отношений между государствами публичная дипломатия принимает преимущественно формы информационного противоборства, при этом возможно сокращение связей в социально-гуманитарной сфере ввиду ее политизации и секьюритизации. В своих крайних формах информационного противостояния модель публичной дипломатии, отстаивающая интересы, перерастает в такие феномены, как информационные и гибридные войны.

Вместе с тем специалисты отмечают, что даже в условиях вооруженного конфликта неэффективно ориентироваться только на некооперационную публичную дипломатию, направленную на информирование и убеждение общества государств-конкурентов и государств-противников [Долинский, 2011b, с. 54]. Это привело к осознанию того, что необходимо предпринимать попытки установления диалога и искать возможности для кооперации в социально-гуманитарной сфере, несмотря на то что составляющая соперничества остается доминирующей формой взаимодействия [Долинский, 2011b, с. 54]. Разумеется, публичная дипломатия не является панацеей для сглаживания межгосударственного конфликта, однако даже в условиях конфликтных отношений социально-гуманитарная сфера способна предоставить для публичной дипломатии каналы, используя которые правительство может быть информированным о состоянии своих отношений с государством-соперником и имеет возможность улучшить эти отношения [Wiseman, 2015; Wiseman, 2019], если стоит такая политическая задача.

Взаимная совещательная публичная дипломатия, контакты в социально-гуманитарной области позволяют наработать ресурс доверия между обществами государств, имеющих напряженные политические отношения друг с другом. При этом стоит учитывать, что злоупотребление социально-гуманитарными связями в качестве ресурса влияния может привести к их секьюритизации, повышению подозрительности в отношениях между странами и, соответственно, сокращению возможностей задействования социально-гуманитарных контактов для генерирования доверия между сторонами.

#### **ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РК ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ В ОТНОШЕНИИ КНДР**

Среди политической элиты Республики Корея преобладают настроения против внезапного коллапса режима в КНДР и экстренного присоединения Севера к Югу. В связи с этим общим моментом северокорейской политики южнокорейских консерваторов и прогрессистов является стремление трансформировать северокорейский режим — способствовать политическим и экономическим реформам в сторону открытости и свободного рынка. Вместе с тем представители двух политических сил используют разные средства, в том числе публичной дипломатии, для достижения данной цели северокорейской политики.

Консервативные администрации использовали инструменты информационной публичной дипломатии, ориентированной в большей степени на между-

народное общественное мнение и общества стран, являющихся ключевыми участниками корейского урегулирования: США, Китая, России, Японии. При этом в своих информационных кампаниях консерваторы продвигали агрессивный объединительный дискурс и акцентировали внимание на проблематике прав человека в КНДР. В частности, при Пак Кын Хе (2013–2017) публичная дипломатия по объединению носила наступательный характер, чуть ли не доходящий до открытой пропаганды [Толорая, Торкунов, 2016].

Прогрессивные администрации выдвигали инициативы, направленные на интенсификацию сотрудничества с КНДР на различных уровнях и в различных областях. В частности, администрация Мун Чжэ Ина продвигала форсирование межкорейских обменов в социально-гуманитарной сфере, а также выступала за децентрализацию сотрудничества между двумя Кореями<sup>5</sup>. В отличие от прогрессивных сил, ориентированных на вовлечение КНДР, целью северокорейской политики и публичной дипломатии консервативных правительств была изоляция КНДР [Ауфан, 2018]. Аналогичный подход демонстрирует и действующий президент РК Юн Сок Ёль, являющийся представителем консервативного лагеря.

Если говорить о возможностях и ограничениях использования РК публичной дипломатии в отношении КНДР, то главным фактором является неурегулированный конфликт между двумя сторонами и вытекающий из него характер двусторонних отношений.

Особенностью межкорейского конфликта является его гибридность. Возникнув как внутривластный, он превратился в межгосударственный, при этом стороны не рассматривают отношения друг с другом как межгосударственные, официально утверждая, что отношения между ними являются «особыми, временно сложившимися в ходе продвижения к воссоединению» [Жебин, 2018, с. 9]. В основе противоречий между двумя корейскими государственными образованиями лежат претензии на легитимность только своей власти на всей территории Корейского полуострова. Негативным опытом для корейского народа стала война 1950–1953 гг., которая развернулась после попытки руководства КНДР силовым путем объединить Корею, присоединив южную часть полуострова. Формально война на Корейском полуострове не окончена, и проблема замены перемирия миром остается актуальной до сих пор. Отношения между двумя Кореями отличаются нестабильностью, периодами относительной нормализации отношений и периодами кризисов и военных столкновений [Торкунов, Денисов, Ли, 2008; Торкунов, Толорая, Дьячков, 2021].

Разделение корейской нации и оспаривание двумя корейскими государствами легитимности друг друга накладывают свои ограничения на возможности задействовать механизмы межкорейского социально-гуманитарного

---

<sup>5</sup> 제3차\_기본계획\_및\_18년도\_시행계획 (최종본) [Третий план развития межкорейских отношений и план его реализации в 2018 г.] // Министерство объединения РК. URL: [https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculat8e/?boardId=bbs\\_000000000000019&mode=view&cntId=54302&category=&pageIdx=](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculat8e/?boardId=bbs_000000000000019&mode=view&cntId=54302&category=&pageIdx=) (дата обращения: 25.10.2022).



взаимодействия и использовать инструменты совещательной публичной дипломатии, тенденции к которой проявляются в период нахождения у власти в РК либералов.

Фактором, еще более осложняющим проведение Южной Кореей публичной дипломатии в отношении КНДР, является остро стоящая перед последней дилемма безопасности, когда речь идет о взаимодействии с внешним миром. Информационная открытость, социально-гуманитарные обмены являются крайне чувствительным вопросом для северокорейского руководства и воспринимаются как потенциальная угроза политико-экономической системе и режиму [Terlyakov et al., 2018]. Поэтому форсирование обменов в социально-гуманитарной сфере, которые активно продвигала администрация Мун Чжэ Ина, не вызвало особого энтузиазма в КНДР. В условиях враждебного восприятия внешней среды, оспаривания государственного суверенитета КНДР со стороны США и формально той же Южной Кореи<sup>6</sup> в КНДР приоритет отдается получению гарантий безопасности и переговорам с США, а межкорейское социально-гуманитарное сотрудничество для КНДР является даже не второстепенным вопросом и, скорее, предметом торга.

Стоит отметить, что и в Южной Корее действует закон о национальной безопасности, запрещающий прямые контакты с северокорейцами без разрешения правительства. Несмотря на стремление администрации Мун Чжэ Ина децентрализовать межкорейское сотрудничество, формальные процедуры для одобрения контактов бизнеса, частных лиц, региональных властей остаются высоко централизованными из-за соображений национальной безопасности [Seliger, Choi, 2020, p. 191]. В результате гражданские, неполитические контакты между КНДР и Республикой Корея практически отсутствуют и полностью зависят от политической воли властей.

В последние годы дополнительным фактором, осложнившим взаимодействие двух корейских государств, в том числе в социально-гуманитарной сфере, стала пандемия COVID-19. Опасаясь проникновения коронавируса на свою территорию, Северная Корея практически полностью закрылась от внешнего мира, включая РК. Пандемия коронавируса также привела к тому, что все источники неофициальной информации о положении в стране и настроениях населения в последние два-три года стали недоступными<sup>7</sup>.

В случае с Северной Кореей сложности возникают и при попытке использования традиционных инструментов одностороннего информационного воздействия на северокорейское общество. Во-первых, в силу закрытости Северной Кореи от внешнего мира и наличия жесткой цензуры. Государство сохраняет контроль над информационным пространством страны: северокорейцы не имеют доступа к зарубежным СМИ, а все новости СМИ получают от Централь-

---

<sup>6</sup> В конституции РК до сих пор указано, что власть Республики Корея распространяется на обе части Корейского полуострова.

<sup>7</sup> Как пандемия изменила Северную Корею? Интервью востоковеда Андрея Ланькова // Regnum. 08.07.2022. URL: <https://regnum.ru/news/society/3641950.html> (дата обращения: 09.02.2023).

ного телеграфного агентства Кореи. Кроме того, отсутствуют возможности взаимодействия с северокорейской аудиторией посредством интернета.

Во-вторых, в условиях тоталитарного политического режима, в рамках которого действует жесткая система государственного контроля над обществом и отсутствует независимый неправительственный сектор и гражданское общество, ограничены возможности публичной дипломатии как инструмента достижения краткосрочных внешнеполитических целей. Даже при возможном выходе на какую-то часть северокорейской аудитории необходимо учитывать степень ее восприимчивости как к транслируемой информации, так и к международному общественному мнению.

Помимо объективных препятствий для реализации публичной дипломатии в отношении КНДР существует и субъективная проблема — отсутствие во властных кругах Южной Кореи консенсуса по поводу необходимости и содержания транслируемых северокорейцам «обещаний». Северокорейский вопрос является важным внутривнутриполитическим фактором в Южной Корее, позиция по которому выступает одним из маркеров партийно-политической принадлежности южнокорейцев. Между основными политическими силами — консерваторами и прогрессистами — отсутствует общее согласие относительно того, какую политику следует проводить в отношении северного соседа. В частности, консервативные администрации склонны видеть в Северной Корее врага, который подлежит изоляции и ликвидации и с которым практически исключается возможность договориться и осуществлять полноценное сотрудничество [Chaibong, 2005]. В то время как леволиберальные администрации больше тяготеют к диалогу, сотрудничеству и мирному сосуществованию с северным соседом [Choi, 2010, p. 130; Park, 2020, p. 29].

Таким образом, возможности Южной Кореи в проведении как совещательной, так и информационной публичной дипломатии в отношении КНДР довольно ограничены. Осуществление обменов в социально-гуманитарной области требует взаимности со стороны Севера. При этом наступательность южнокорейской объединительной риторики и политики вызывает отторжение в Северной Корее и препятствует нормализации межкорейских отношений. Дискурс, связанный с постепенной трансформацией северокорейского режима в результате развития связей с внешним миром, в частности с Южной Кореей, и поэтапным поглощением Северной Кореей Южной, является контрпродуктивным, так как воспринимается КНДР как угроза национальному суверенитету. КНДР не готова к объединению, и ее главная потребность — выживание режима и безопасность страны. Как показывает практика, навязывание своего видения единой Кореи как единственно возможного и неизбежного вызывает лишь недоверие и враждебность со стороны Северной Кореи к соответствующим инициативам и внешнему миру в целом.

Несмотря на то что проведение публичной дипломатии связано с рядом ограничений и сложностей, политически целесообразным для РК было бы продолжать поиск форматов сотрудничества в социально-гуманитарной области и проводить дискурс, ориентированный не на объединение, а на нормализацию межкорейских отношений, позитивное мирное сосуществование, разви-

тие равноправного диалога и сотрудничества. Социально-гуманитарное измерение предлагает перспективные возможности взаимодействия, выгодного обеим сторонам, поскольку оно нацелено на решение конкретных практических проблем, представляющих предмет взаимного интереса. Кроме того, в качестве приоритета южнокорейской политики и публичной дипломатии в отношении КНДР целесообразно ставить содействие вовлечению последней в транснациональные связи.

Возможно, через 10–15 лет, когда произойдет смена поколений в обеих Кореях и в политической элите не останется тех, кто пережил гражданскую войну и разделение, стоит ожидать изменений в межкорейских отношениях [Торкунов, Толорая, Дьячков, 2021], в том числе «разгосударствления» социально-гуманитарных отношений между КНДР и Республикой Кореей. Поэтому важно уже сейчас пытаться наладить каналы межкорейского социально-гуманитарного общения, которые послужили бы основой для выстраивания отношений доверия в долгосрочной перспективе. Социально-гуманитарные контакты и публичная дипломатия способны содействовать пониманию и примирению между двумя Кореями при наличии политической воли с обеих сторон.

### **Литература**

*Долинский А. В.* Дискурс о публичной дипломатии // *Международные процессы*. 2011а. Т. 9, № 1 (25). С. 63–73.

*Долинский А. В.* Современные механизмы сотрудничества в рамках публичной дипломатии: дис. ... канд. полит. наук. М., 2011b. 211 с.

*Жебин А.* Третья корейская попытка // *Независимая газета*. № 84. 2018, 23 апр. С. 9.

*Лебедева М. М.* Развитие социальной и гуманитарной проблематики в международных исследованиях: российский ракурс // *Вестник МГИМО-Университета*. 2018. № 58 (1). С. 7–25. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-1-58-7-25>

*Лукин А. В.* Публичная дипломатия // *Международная жизнь*. 2013. № 3. С. 69–87.

*Толорая Г. Д., Торкунов А. В.* Ракетно-ядерная угроза на Корейском полуострове: причины и меры реагирования // *Полис. Политические исследования*. 2016. № 4. С. 131–146. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.11>

*Торкунов А. В., Денисов В. И., Ли Вл. Ф.* Корейский полуостров: метаморфозы послевоенной истории. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2008. 544 с.

*Торкунов А. В., Толорая Г. Д., Дьячков И. В.* Современная Корея: метаморфозы турбулентных лет (2008–2020 гг.). М.: Просвещение, 2021. 448 с.

*Харкевич М. В.* Военное измерение публичной дипломатии // *Публичная дипломатия: теория и практика* / под ред. М. М. Лебедевой. М.: Аспект-Пресс, 2017. С. 21–35.

*Auhan K. J.* Inter-Korean people-to-people diplomacy. 2018. URL: <https://www.uscpublicdiplomacy.org/blog/inter-korean-people-people-diplomacy> (дата обращения: 25.10.2022).

*Bátora J.* Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada. *Cligendael Discussion Papers in Diplomacy*. 2005. Vol. 97. 26 p.

Brookings: исключение российских СМИ из информационного поля станет проблемой для свободы слова // RT. 16.04.2022. URL: <https://russian.rt.com/inotv/2022-04-16/Brookings-isklyuchenie-rossijskih-SMI-iz-ysclid=I9mk26h8lr793849800> (дата обращения: 25.10.2022).

*Chaibong H.* The Two South Koreas: a House Divided // *Washington Quarterly*. 2005. Vol. 28, no. 3. P. 57–72.

*Choi Jong Kun.* Sunshine over a Barren Soil: the Domestic Politics of Engagement Identity Formation in South Korea // *Asian Perspective*. 2010. Vol. 34, no. 4: Special Issue on Seeking Political Reconciliation: Case Studies in Asia, pp. 115–138.

Cooper A. (ed.). *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*. London: Palgrave Macmillan, 1997. 221 p. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25902-1>

Henrikson A. K. What can public diplomacy achieve? 2006. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/publicdiplo.pdf> (accessed: 25.10.2022).

Jervis R. Cooperation under the Security Dilemma // *World Politics*. 1978. Vol. 30, no. 2. P. 167–214.

Kamminga J. Public diplomacy in Afghanistan beyond the 2014 transition: lessons from the United States and the Netherlands. 2013. URL: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Public%20Diplomacy%20in%20Afghanistan%20beyond%20the%202014%20Transition.pdf> (дата обращения: 25.10.2022).

Lebedeva M. M. What's the use of public diplomacy? 2013. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/240479/> (дата обращения: 25.10.2022).

Park In-hwi. The Korean Peace System after the Korean War: International Factors and the Current Significance // *International Journal of Korean Unification Studies*. 2020. Vol. 29, no. 1. P. 57–76.

Public Diplomacy of Korea // Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea. URL: [http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m\\_22841/contents.do](http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_22841/contents.do) (дата обращения: 25.10.2022).

Rambootham O., Woodhouse T., Miall H. *Contemporary conflict resolution — the prevention, management and transformation of deadly conflicts*, 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge, UK, Malden, MA: Polity Press, 2005. 399 p.

Scott J. New Australia Law Can Scrap China Belt and Road Accords // Bloomberg. 12.08.2022. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-08/australia-passes-law-that-can-scrap-china-belt-and-road-accords> (дата обращения: 25.10.2022).

Seliger B., Choi Hyun-Ah. Toward a (Sub)-Regionalization of South Korea's Unification Policy — the Proposal of a Romantic Road for Gangwon Province // *International Journal of Korean Unification Studies*. 2020. Vol. 29, no. 1. P. 189–216.

Smith R. E. Afghanistan and Pakistan: public diplomacy during conflict and instability // *The practice of public diplomacy: confronting challenges abroad* / W. A. Rugh (ed.). New York: Palgrave Macmillan, 2011. P. 55–71.

Sohn Yul. Searching for a New Identity: South Korea's Middle Power Diplomacy — Analysis // *Eurasiareview.com*. 2015. URL: <https://www.eurasiareview.com/18122015-searching-for-a-new-identity-south-koreas-middle-power-diplomacy-analysis/> (дата обращения: 25.10.2022).

Teplyakov V. K., Kim Seong-il, Zielinski S., Jeong Yoonjeong. Cooperation for reforestation in North Korea: international perspectives and governance. 2018. URL: [https://www.researchgate.net/publication/328650821\\_Cooperation\\_for\\_reforestation\\_in\\_North\\_Korea\\_International\\_perspectives\\_and\\_governance](https://www.researchgate.net/publication/328650821_Cooperation_for_reforestation_in_North_Korea_International_perspectives_and_governance) (дата обращения: 25.10.2022).

Wiseman G. *Isolate or engage: adversarial states, US foreign policy, and public diplomacy*. Stanford: Stanford University Press, 2015. 328 p.

Wiseman G. Public Diplomacy and Hostile Nations // *The Hague Journal of Diplomacy*. 2019. Vol. 14, no. 1–2. P. 134–153. <https://doi.org/10.1163/1871191X-14011017>

Wu I. S. Soft Power amidst Great Power Competition. 2018. Available at: [https://www.wilson-center.org/sites/default/files/media/documents/publication/2018-05-soft\\_power\\_-\\_wu.pdf](https://www.wilson-center.org/sites/default/files/media/documents/publication/2018-05-soft_power_-_wu.pdf) (дата обращения: 25.10.2022).

**Пугачева Оксана Сергеевна** — науч. сотр.; [pugacheva@iccaras.ru](mailto:pugacheva@iccaras.ru)

**Статья поступила в редакцию:** 26 октября 2022 г.;

**рекомендована к печати:** 7 марта 2023 г.

**Для цитирования:** Пугачева О. С. Возможности и ограничения использования Южной Кореи публичной дипломатии в отношении Северной Кореи // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. 2023. Т. 19, № 2. С. 318–332. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2023.211>

## POSSIBILITIES AND LIMITATIONS OF SOUTH KOREA'S PUBLIC DIPLOMACY TOWARDS NORTH KOREA

Oksana S. Pugacheva

Institute of China and Contemporary Asia of the Russian Academy of Sciences,  
32, Nakhimovsky pr., Moscow, 117997, Russian Federation; pugacheva@iccaras.ru

The article investigates South Korea's public diplomacy toward North Korea. The author analyzes the factors that determine the choice by a state of a model of public diplomacy — cooperative (consultative) or non-cooperative (advocating interests) — in relation to a particular foreign society. The key research question: to what extent it is possible to use the instruments of public diplomacy in inter-Korean relations, which are distinguished by a conflict and highly centralized interactions. The restrictions that prevent the Republic of Korea from using public diplomacy in relation to the Democratic People's Republic of Korea are defined as well as solutions are proposed to overcome the limitations and search for opportunities for inter-Korean interaction in the long term. The possibilities of the ROK in conducting both cooperative and informational public diplomacy toward the DPRK are rather limited. Social and humanitarian exchanges require reciprocity from the North. South Korea's offensive unification rhetoric and politics meets rejection from the DPRK and hinders the normalization of inter-Korean relations. The lack of consensus in the ruling circles of the ROK on the necessity and content of the broadcasting of "promises" to the North Koreans also serves as an obstacle to the implementation of public diplomacy with respect to the DPRK. Despite the difficulties and limitations, it would be politically expedient for South Korea to continue to search for formats of cooperation with North Korea in the social and humanitarian field and to conduct a discourse focused on normalizing inter-Korean relations. The social and humanitarian dimension offers promising opportunities for interaction since it is aimed at solving practical problems of mutual interest. South Korea's public diplomacy towards North Korea should prioritize the engagement of the DPRK in the transnational links.

**Keywords:** public diplomacy, Inter-Korean relations, Republic of Korea, Democratic People's Republic of Korea, Korean Peninsula, social and humanitarian sphere, social and humanitarian cooperation.

### References

- Ayhan K. J. *Inter-Korean people-to-people diplomacy*. 2018. Available at: <https://www.uscpublicdiplomacy.org/blog/inter-korean-people-people-diplomacy> (accessed: 25.10.2022).
- Bátora J. Public diplomacy in small and medium-sized states: Norway and Canada. *Cligendael Discussion Papers in Diplomacy*, 2005, vol. 97. 26 p.
- Brookings: a push to exclude Russian state media would be problematic for free speech. *RT*, 16.04.2022. Available at: <https://russian.rt.com/inotv/2022-04-16/Brookings-isklyuchenie-rossijskih-SMI-iz?ysclid=I9mk26h8lr793849800> (accessed: 25.10.2022). (In Russian)
- Chaibong H. The Two South Koreas: a house divided. *Washington Quarterly*, 2005, vol. 28, no. 3, pp. 57–72.
- Choi Jong Kun. Sunshine over a barren soil: the domestic politics of engagement identity formation in South Korea. *Asian Perspective*, 2010, vol. 34, no. 4: Special issue on seeking political reconciliation: case studies in Asia, pp. 115–138.
- Cooper A. (ed). *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*. London: Palgrave Macmillan, 1997. 221 p. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25902-1>
- Dolinskiy A. V. Public diplomacy discourse. *International Trends*, 2011a, vol. 9, no. 1 (25), pp. 63–73. (In Russian)
- Dolinskiy A. V. Contemporary mechanisms of cooperation in the framework of public diplomacy: PhD Thesis (Political Science). Moscow, 2011b. 211 p. (In Russian)

Henrikson A. K. What can public diplomacy achieve? 2006. Available at: <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/publicdiplo.pdf> (accessed: 25.10.2022).

Jervis R. Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, 1978, vol. 30, no. 2, pp. 167–214.

Kamminga J. *Public diplomacy in Afghanistan beyond the 2014 transition: lessons from the United States and the Netherlands*, 2013. Available at: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Public%20Diplomacy%20in%20Afghanistan%20beyond%20the%202014%20Transition.pdf> (accessed: 25.10.2022).

Kharkevich M. V. Military dimension of public diplomacy, in: Lebedeva M. M. (ed.). *Public diplomacy: theory and practice*. Moscow: Aspect-Press Publ., 2017, pp. 21–35. (In Russian)

Lebedeva M. M. Social and humanitarian issues in international studies: the Russian perspective. *MGIMO Review of International Relations*, 2018, vol. 58, no. 1, pp. 7–25. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-1-58-7-25> (In Russian)

Lebedeva M. M. *What's the use of public diplomacy?* 2013. Available at: <https://mgimo.ru/about/news/experts/240479/> (accessed: 25.10.2022).

Lukin A. V. Public diplomacy. *The International Affairs*, 2013, no. 3, pp. 69–87. (In Russian)

Park In-hwi. The Korean peace system after the Korean War: international factors and the current significance. *International Journal of Korean Unification Studies*, 2020, vol. 29, no. 1, pp. 57–76.

Public diplomacy of Korea. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea*. Available at: [http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m\\_22841/contents.do](http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_22841/contents.do) (accessed: 25.10.2022).

Rambootham O., Woodhouse T., Miall H. *Contemporary conflict resolution — the prevention, management and transformation of deadly conflicts*, 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge, Malden: Polity Press, 2005. 399 p.

Scott J. New Australia law can scrap China Belt and Road accords. *Bloomberg*, 12.08.2022. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-08/australia-passes-law-that-can-scrap-china-belt-and-road-accords> (accessed: 25.10.2022).

Seliger B., Choi Hyun-Ah. Toward a (Sub)-Regionalization of South Korea's Unification Policy — the Proposal of a Romantic Road for Gangwon Province. *International Journal of Korean Unification Studies*, 2020, vol. 29, no. 1, pp. 189–216.

Smith R. E. Afghanistan and Pakistan: public diplomacy during conflict and instability, in: Rugh W. A. (ed.). *The practice of public diplomacy: confronting challenges abroad*. New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 55–71.

Sohn Yul. *Searching for a new identity: South Korea's middle power diplomacy — Analysis*, 2015. Available at: <https://www.eurasiareview.com/18122015-searching-for-a-new-identity-south-korea-as-middle-power-diplomacy-analysis/> (accessed: 25.10.2022).

Teplyakov V. K., Kim Seong-il, Zielinski S., Jeong Yoonjeong. *Cooperation for reforestation in North Korea: international perspectives and governance*, 2018. Available at: [https://www.research-gate.net/publication/328650821\\_Cooperation\\_for\\_reforestation\\_in\\_North\\_Korea\\_International\\_perspectives\\_and\\_governance](https://www.research-gate.net/publication/328650821_Cooperation_for_reforestation_in_North_Korea_International_perspectives_and_governance) (accessed: 25.10.2022).

Toloraya G. D., Torkunov A. V. Nuclear and missile threat on the Korean Peninsula: origins and response measures. *Polis. Political Studies*, 2016, no. 4, pp. 131–146. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.11> (In Russian)

Torkunov A. V., Denisov V. I., Li V. F. *Korean Peninsula: metamorphosis of the Post-War history*. Moscow: OLMA Publ., 2008. 544 p. (In Russian)

Torkunov A. V., Toloraya G. D., Dyachkov I. V. *Modern Korea. Metamorphoses of turbulent years (2008–2020)*. Moscow: Prosveshchenie Publ., 2021. 448 p. (In Russian)

Wiseman G. *Isolate or engage: adversarial states, US foreign policy, and public diplomacy*. Stanford: Stanford University Press, 2015. 328 p.

Wiseman G. Public Diplomacy and Hostile Nations. *The Hague Journal of Diplomacy*, 2019, vol. 14, no. 1–2, pp. 134–153. <https://doi.org/10.1163/1871191X-14011017>

Wu I. S. *Soft power amidst great power competition*, 2018. Available at: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/2018-05-soft\\_power\\_-\\_wu.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/2018-05-soft_power_-_wu.pdf) (accessed: 25.10.2022).

Zhebin A. The third Korean attempt. *Nezavisimaia gazeta*, 2018, April 23, no. 84, p. 9. (In Russian)

**Received:** October 26, 2022

**Accepted:** March 7, 2023

**For citation:** Pugacheva O. S. Possibilities and limitations of South Korea's public diplomacy towards North Korea. *Political Expertise: POLITEX*, 2023, vol. 19, no. 2, pp. 318–332. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2023.211> (In Russian)