

*Anna Ogonowska**

Polityka informacyjna Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w krajach trzecich

1. Podział polityki informacyjnej Unii Europejskiej

Działania informacyjne skierowane poza granice państw członkowskich WE były prowadzone od lat 50. XX w. Od samego początku Wspólnotom zależało na powiadomieniu o swoim istnieniu nie tylko obywatele państw członkowskich, ale także na zaistnieniu na arenie międzynarodowej. Ze sprawozdań rocznych Wspólnot wynika nawet, że w pierwszych dekadach ich funkcjonowania zewnętrzne działania informacyjne były traktowane priorytetowo¹. Dopiero kryzysy wywołane brakiem społecznej zgody na dalszy rozwój integracji europejskiej oraz wyniki badań opinii publicznej prowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej w państwach należących do Wspólnot zadecydowały o dominacji wewnętrznych działań informacyjnych. Skupienie uwagi na problemach wewnętrznych mogłoby być podstawą do twierdzenia, że zewnętrzne działania informacyjne zostały odsunięte na boczny tor. Jednak bardziej wnikliwa analiza problemu temu zaprzecza, należy bowiem pamiętać, że wydarzenia związane z traktatem z Maastricht, tak kluczowe dla przeobrażeń wewnętrznej polityki informacyjnej², jednocześnie stały się nowym początkiem dla zewnętrznych działań informacyjnych ze względu na wprowadzenie do Traktatu o Unii Europejskiej postanowień o wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Połączenie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

* dr **Anna Ogonowska** – docent w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007. Część 1. (Lata 1958–1992)*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4, s. 84.

² Por. A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007. Część 2. (Lata 1993–2007)*, „Studia Europejskie” 2009, nr 1, s. 121–122.

z wcześniej prowadzoną polityką handlową i rozwojową doprowadziło do wyodrębnienia w działaniach Unii Europejskiej dużego i silnego kierunku działań zewnętrznych, które wymagały informacyjnego wsparcia.

Reformy polityki informacyjnej zapoczątkowane w ostatniej dekadzie XX w. dotyczyły zarówno działań wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Równoległe z nimi dokonał się „cichy rozwój” tych dwóch kierunków działań. Do końca lat 80. XX w. zarówno działania kierowane do państwa członkowskich, jak i do państw trzecich były traktowane jako elementy składowe jednej polityki informacyjnej prowadzonej przez Komisję Europejską. Od lat 90. daje się zauważyć wyraźną tendencję do separacji tych działań – najpierw w ramach samej Komisji Europejskiej przez utworzenie w 1994 r. Służby Zewnętrznej Komisji Europejskiej³, która przejęła od X Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Informacji, Komunikacji, Kultury i Mediów Audiowizualnych główny ciężar odpowiedzialności za działania zewnętrzne, a od 2010 r. za sprawą przeniesienia głównego ciężaru odpowiedzialność za zewnętrzną politykę informacyjną z Komisji Europejskiej na Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Wraz z przeniesieniem odpowiedzialności doszło m.in. do podziału istniejących sieci informacyjnych (delegacji Unii Europejskiej i centrów dokumentacji europejskiej) na część wewnątrzunijną i zewnętrzną. Obie instytucje deklarują chęć współpracy, ale istnienie dwóch ośrodków decyzyjnych niewątpliwie spowoduje rozejście się dróg tych polityk.

Polityka informacyjna Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w zasadzie dopiero się rodzi. Na jej kształt mają wpływ doświadczenia kilkudziesięciu lat polityki informacyjnej Komisji Europejskiej i dlatego zostaną one poniżej szczegółowo przeanalizowane.

2. Zewnętrzna polityka informacyjna przed 2010 r.

Komisja Europejska kilkakrotnie⁴ dokonywała gruntownych podsumowań swojej zewnętrznej polityki informacyjnej w celu znalezienia

³ J. Czapotowicz, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych” 2005, nr 4, s. 4.

⁴ Commission des Communautés européennes. Secretariat General, *Information et communication: possibilites et obstacles*, Bruxelles 26.6.1986, SEC(86)1135; Commission des Communautés européennes. Secretariat General, *Information et communication vis-a-vis des pays tiers*, Bruxelles 17.5.1990, SEC(90)649/2; J. de Deus Pinheiro, *The Commission information and communication policy: external information*, Brussels 26.1.1994, SEC(94)82/4; B. Ferrero-Waldner, „*The EU in the World*”. *Towards the communication strategy for the European Union’s external policy, 2006–2009*, [b.m.w.] 2006, C(2006)329.

odpowiedzi na pytanie, czy podejmowane działania odpowiadają rosnącej pozycji Wspólnot i Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Komisja zawsze podkreślała, że zewnętrzne działania informacyjne muszą służyć celom polityki zewnętrznej Wspólnot. Od początku działania informacyjne narażały wielu problemów. Z jednej strony cierpiały one na niedostatek funduszy (por. tabela 1), z drugiej zaś problemem była koordynacja działań między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej, a także między Komisją a Radą i Parlamentem. Aby rozwiązać ten problem, w połowie lat 80. rozważano nawet możliwość utworzenia agencji, której powierzono by zewnętrzne działania informacyjne⁵. Nigdy jednak do tego nie doszło. Sytuacji nie poprawiło także w istotny sposób utworzenie w połowie lat 90. Zewnętrznej Służby Komisji Europejskiej, która miała na celu lepszą koordynację różnych polityk realizowanych poza terytorium UE, w tym także tych informacyjnych⁶.

Tabela 1. Udział wydatków na działania zewnętrzne w budżecie informacyjnym Komisji Europejskiej w latach 1971–1986

rok	% budżetu	rok	% budżetu	rok	% budżetu	rok	% budżetu
1971	15	1979	25	1982	12	1985	10
1972	22	1980	12	1983	11	1986	11
1973	31	1981	14	1984	10		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Commission des Communautés européennes, *La politique d'information de la Communauté aux Etats-Unis*, Strasbourg 9.5.1973, SEC(73)1507; Commission of the European Communities, *Information programme for 1979*, Brussels 15.2.1979, COM(79)64; Commission des Communautés européennes. Secretariat General, *Information et communication: possibilités et obstacles*, Bruxelles 26.6.1986, SEC(86)1135.

Od samego początku Komisja, będąc świadoma swoich ograniczeń finansowych, dokonywała wyboru regionów, na których ogniskowały się jej działania informacyjne. Zasada ta wydała się racjonalna, ale sama Komisja przyznawała, że w ten sposób niemożliwe było elastyczne reagowa-

⁵ Commission des Communautés européennes. Secretariat General, *Information et communication: possibilités et obstacles*, op.cit., s. 25–27.

⁶ Zdecydowano wtedy na przykład, że personel informacyjny delegacji Unii Europejskiej, rekrutujący się najczęściej z lokalnej ludności, będzie przechodził szkolenia w Brukseli. Por. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission. The Development of External Service*, Brussels 21.4.1999, s. 4, COM(1999)180.

nie na potrzeby informacyjne w innych regionach świata⁷. W połowie lat 90. podjęto decyzję o opracowaniu regionalnych strategii informacyjnych oraz o podniesieniu rangi działań zewnętrznych w polityce informacyjnej Unii Europejskiej. To drugie miało tym większe znaczenie, że w tym okresie wewnętrzna polityka informacyjna zyskała na znaczeniu z powodu spadku poparcia dla UE⁸.

Reguły działań zewnętrznych nie różniły się mocno od tych stosowanych w państwach członkowskich. Dostosowywano działania do specyficznych lokalnych potrzeb, dobierano najbardziej przyjazne sposoby komunikowania, dbając, aby przekaz był dostępny w języku zrozumiałym dla społeczności danego regionu. Szukano także punktów, które mogłyby stanowić strukturę siatki dystrybuowania informacji. Do nich można było zaliczyć struktury samej UE (np. delegacje Unii Europejskiej, sieci ośrodków informacyjnych, delegacje Parlamentu Europejskiego), struktury państw członkowskich (ambasady, konsulaty, instytucje kulturalne, stowarzyszenia handlowe) oraz struktury państw, w których odbywały się działania (np. organizacje i stowarzyszenia proeuropejskie).

Pierwsza dekada XXI w. przyniosła nowy trend w polityce informacyjnej. Instytucje unijne podjęły specjalne działania mające na celu zwiększenie widoczności działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Z jednej strony chodziło o większe zaangażowanie w działania dyplomacji publicznej w państwach trzecich, z drugiej zaś chodziło o uzyskanie poparcia dla działań zewnętrznych w samych państwach członkowskich⁹. Dla obywateli Unii Europejskiej przygotowano kampanię informacyjną finansowaną z programu PRINCE pt. „Rola Unii Europejskiej w świecie”¹⁰. Przeprowadzono również kompleksowe analizy widoczności działań zewnętrznych zarówno wewnątrz Unii, jak i poza jej granicami¹¹. Są one podstawą do rewizji polityki informacyjnej dla nowo powstałej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

⁷ Commission des Communautés européennes. Secretariat General, *Information et communication vis-a-vis...*, op.cit., s. 10.

⁸ Badania Eurobaromteru z tego okresu wskazują na znaczny spadek poparcia dla członkostwa w UE.

⁹ Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji na szczyt Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r. Europa w świecie – jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań*, Bruksela 8.06.2006, s. 10–11, COM(2006)278.

¹⁰ A. Ogonowska, *Kampanie informacyjne programu PRINCE Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2010, nr 1, s. 155–158.

¹¹ Np. The Evaluation Partnership Limited, *Evaluation of Communication, Information and Visibility Actions in Humanitarian Aid*, [b.m.w.] 2007; PARTICIP GmbH i in., *Evaluation of Visibility of EU external action*, [b.m.w.] 2012.

2.1. Delegacje Unii Europejskiej

Jednym z kluczowych osiągnięć polityki informacyjnej było utworzenie w wielu miejscach na świecie delegacji Unii Europejskiej. Tworzenie tej światowej sieci rozpoczęło się w 1954 r. wraz z utworzeniem w Londynie i Santiago de Chile biur informacyjnych Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali¹². Wraz z powstaniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej zaczęto tworzyć ich biura zagraniczne (w formie delegacji, stałych przedstawicielstw lub biur informacyjnych). Na przykład biuro w Genewie miało za zadanie utrzymanie kontaktów z organizacjami międzynarodowymi, mającymi tam swoje siedziby, biuro w Nowym Jorku było przede wszystkim nastawione na współpracę z Organizacją Narodów Zjednoczonych, a to w Montevideo stanowiło przyczółek do nawiązania bliższych relacji z Ameryką Łacińską. Prawdziwy wysyp biur i delegacji nastąpił w latach 60. i 70. XX w. Utworzono wtedy biura w Ankarze, Atenach, Tokio, Ottawie, Lizbonie i Bangkoku oraz Madrycie. Do pracy informacyjnej zaangażowano także kilkadziesiąt delegacji Komisji Europejskiej w krajach konwencji z Yaoundé i Lomé. Na przełomie lat 80. i 90. utworzono biura informacyjne i delegacje w Europie Środkowo-Wschodniej (Moskwie, Budapeszcie, Warszawie, Pradze, Sofii i Bukareszcie). Działania informacyjne w regionach, w których nie było delegacji, prowadzone były bezpośrednio z Brukseli¹³.

Od 1 stycznia 2009 r. ośrodki te noszą nazwę delegacji Unii Europejskiej (*delegation of the European Union*)¹⁴. W 2013 r. istniało ich ponad 140 (por. tabela 2), najwięcej w Afryce i Azji. Za ich funkcjonowanie obecnie odpowiada Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Równolegle do delegacji w państwach trzecich powstawały analogiczne przedstawicielstwa (*representation*) we wszystkich 28 państwach członkowskich Unii Europejskiej. Są one zarządzane przez Dyрекcję Generalną ds. Komunikacji Społecznej Komisji Europejskiej.

¹² M. Bruter, *Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission*, „Journal of European Public Policy” 1999, nr 2, s. 183–205; European Commission, *Taking Europe to the world: 50 years of European Commission’s external service*, Luxembourg 2004.

¹³ Commission des Communautés europeennes. Secretariat General, *Information et communication: possibilites et obstacles*, op.cit., s. 36.

¹⁴ European External Action Service, *EU Delegations*, 2013, <http://eeas.europa.eu/delegations/> [dostęp 7.11.2013]; European Commission. DG Communication, *Organisation chart*, 2013, http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/organigramme_en.pdf [dostęp 7.11.2013].

Tabela 2. Delegacje Unii Europejskiej na świecie (dane z 2013 r.)

Kontynent (liczba delegacji)	Państwa, w których ulokowane są delegacje		
Afryka (50)	Algieria Angola Benin Botswana Burkina Faso Burundi Czad Demokratyczna Rep. Konga Dżibuti Egipt Erytrea Etiopia Gabon Gambia Ghana Gwinea Gwinea Bissau	Kamerun Kenia Komory Kongo Lesotho Liberia Libia Madagaskar Malawi Maroko Mauretania Mauritius Mozambik Namibia Niger Nigeria RPA	Republika Środkowoafrykańska Republika Zielonego Przylądka Rwanda Senegal Seszele Sierra Leone Somalia Suazi Sudan Tanzania Togo Tunezja Uganda Wybrzeże Kości Słoniowej Zambia Zimbabwe
Azja (42)	Afganistan Arabia Saudyjska Azerbejdżan Bangladesz Bhutan Birma Brunei Chiny (+ Hong Kong, Makau, Tajwan) Filipiny Gruzja India Indonezja Irak	Iran Izrael (+ Autonomia Palestyńska) Japonia Jemen Jordania Kambodża Kazachstan Kirgistan Korea Południowa Laos Liban Maledywy Malezja	Mongolia Nepal Pakistan Singapur Sri Lanka Syria Tadżykistan Tajlandia Timor Wschodni Turcja Uzbekistan Wietnam
Europa (14)	Albania Białoruś Bośnia i Hercegowina była Jugosł. Rep. Macedonii Czarnogóra	Islandia Kosowo Liechtenstein Mołdawia Norwegia	Rosja Serbia Szwajcaria Ukraina

Ameryka Południowa (14)	Argentyna Boliwia Brazylia Chile Ekwador	Gujana Kolumbia Paragwaj Peru Salwador	Surinam Trynidad i Tobago Urugwaj Wenezuela
Ameryka Północna (13)	Barbados Dominikana Gwatemala Haiti	Honduras Jamajka Kanada Kostaryka	Kuba Meksyk Nikaragua Panama USA
Australia i Oceania (7)	Australia Fidzi (dla całego Pacyfiku)	Nowa Kaledonia Nowa Zelandia	Papua-Nowa Gwinea Vanuatu Wyspy Salomona
organizacje międzynarodowe (8)	Rada Europy (Strasburg) OECD i UNESCO (Paryż) ONZ (Nowy Jork) WTO (Genewa)	Unia Afrykańska (Addis Abeba)	organizacje z siedzibami w Wiedniu (np. OBWE) organizacje z siedzibami w Rzymie (np. zakon kawalerów maltańskich) organizacje z siedzibami w Genewie (np. ONZ)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European External Action Service, *EU Delegations*, 2013, http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm [dostęp 9.12.2013].

Zadania przedstawicielstw w krajach członkowskich i delegacji w krajach trzecich różnią się od siebie, ale wiele problemów jest dla nich wspólnych. Te drugie przede wszystkim nastawione są na wzmacnianie współpracy gospodarczej i handlowej Unii z danym państwem, regionem lub organizacją, a część z nich pełni także funkcje dyplomatyczne. Ich wspólnym zadaniem było i jest utrzymywanie kontaktów z lokalną społecznością, prowadzenie działań informacyjnych oraz przekazywanie informacji zwrotnych do Brukseli. Dla tematu niniejszego artykułu ważne jest to, że stały się one podstawowym kanałem rozpowszechniania informacji o Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej na świecie. Zarówno delegacje, jak i przedstawicielstwa próbują dostosować się do lokalnych warunków. Przedstawicielstwa w państwach członkowskich mają do dyspozycji publikacje wydawane przez UE w jej językach urzędowych, natomiast poza granicami Unii w niektórych regionach te materiały informacyjne są bezużyteczne ze względu na barierę językową. Problem językowy

był bardzo widoczny na początku procesu integracji europejskiej, gdy liczba języków urzędowych Wspólnot była niewielka. Z tego też powodu zdecydowano się przygotować i wydać niektóre materiały informacyjne także w językach niebędących językami urzędowymi Wspólnot: angielskim, hiszpańskim, portugalskim, greckim, norweskim, a w latach 70. także w języku rosyjskim. Kolejne rozszerzenia WE i wzrost liczby języków urzędowych rozwiązały część tych problemów, ale nadal stanowi to jeden z głównych problemów zewnętrznej polityki informacyjnej¹⁵.

Komisja Europejska miała liczne problemy z koordynacją działań informacyjnych delegacji, stałych przedstawicielstw i biur informacyjnych. Powodem tej sytuacji były różne zakresy działań tych instytucji. Najlepiej ze swoich obowiązków informacyjnych wywiązywały się biura informacyjne (*Press and Information Services*), chociaż i między nimi istniały istotne różnice, ponieważ niektóre obsługiwały tylko jedno państwo (np. biuro w Waszyngtonie i Nowym Jorku), a inne cały region (np. biuro w Caracas obsługiwało całą Amerykę Łacińską). Dość dobrze wyglądała również praca tych delegacji i przedstawicielstw, które miały w swoich strukturach osobę odpowiedzialną za przekazywanie informacji (np. zatrudniały *attaché* prasowego), natomiast jeżeli takiej osoby nie było, działania informacyjne były marginalizowane¹⁶. Ograniczone środki finansowe na działania informacyjne w latach 80. (por. tabela 4) doprowadziły w kilku przypadkach do likwidacji biur informacyjnych, pozostawiając w ich miejsce w delegacjach jedynie rzeczników prasowych¹⁷.

Pozycja działań informacyjnych w funkcjonowaniu delegacji zaczęła się zmieniać wraz ze zmianą postrzegania zadań dyplomacji. Jej tradycyjne rozumienie oznaczające współpracę między rządami (w tym przypadku między organizacją międzynarodową a rządami) zaczęto rozszerzać także na relacje rządu z opinią publiczną innego kraju (dyplomacja publiczna). W dokumentach¹⁸ Komisji Europejskiej z lat 90. XX w. widać zmianę podejścia do działań informacyjnych, ale przeobrażenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie doprowadziły, jak dotąd, do pełnego wykorzystania potencjału informacyjnego delegacji w tym okresie.

¹⁵ A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007. Część 1...*, op.cit., s. 86, 95.

¹⁶ Commission des Communautés européennes. Secretariat General, *Information et communication vis-a-vis...*, op.cit., s. 14–18.

¹⁷ Commission des Communautés européennes. Secretariat General, *Information et communication: possibilités et obstacles*, op.cit., s. 34.

¹⁸ Commission of the European Communities, *Report of the Commission on the functioning of the Commission's External Delegations*, Brussels 8.3.1995, s. 2, COM(95)68.

2.2. Ambasady państw członkowskich

Drugim doświadczeniem polityki informacyjnej mającym istotne znaczenie dla działań zewnętrznych są próby wykorzystania w działalności informacyjnej ambasad państw członkowskich. W memorandum¹⁹ dotyczącym polityki informacyjnej z 1963 r. Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej znalazło się stwierdzenie, że ambasady nie posiadają wystarczających środków i są słabo przygotowane do pełnienia tej funkcji, a co więcej, nie są zainteresowane prowadzeniem działań informacyjnych o Wspólnotach Europejskich. W kolejnych latach próbowano rozwiązać ten problem, np. organizując cykliczne spotkania w Brukseli dla pracowników ambasad odpowiedzialnych za działania informacyjne²⁰. Pomimo napotykanymi trudności uparcie dążono do jak najszerszego wykorzystania ambasad w unijnej polityce informacyjnej²¹. Współpracę delegacji Unii Europejskiej z ambasadami państw członkowskich usankcjonował ostatecznie traktat z Maastricht (obecnie art. 32 Traktatu o Unii Europejskiej)²². O tym, że nie jest to łatwe zadanie, świadczą problemy w koordynacji działań ambasad z siecią delegacji Unii Europejskiej. Przykładem mogą być działania w Afryce Północnej. Unia Europejska usiłuje w tym regionie promować demokrację i prawa człowieka, natomiast niektóre z państw członkowskich prowadzą tam działania realizujące swoje narodowe interesy, powodując fiasko działań unijnych²³. Pozytywnym przykładem jest natomiast współpraca ambasad państw członkowskich i delegacji Unii Europejskiej w Meksyku i Brazylii²⁴. Oprócz ambasad

¹⁹ Communauté Economique Européenne. Commission, *Memorandum sur la politique des Communautés en matière d'information à l'attention des Conseils*, Bruxelles 26.6.1963, s. 6–7, COM(63)242.

²⁰ A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007. Część I...*, op.cit., s. 93.

²¹ Przykładem takich działań była decyzja Rady o nawiązaniu oficjalnej współpracy między delegacjami Komisji Europejskiej a pracownikami informacyjnymi ambasad. Por. Commission of the European Communities. Secretariat-General, *General guidelines for the 1974–75 information programme*, Brussels 29.10.1973, s. 27, SEC(73)3765.

²² Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 34.

²³ S. Duke, *The European External Action Service and Public Diplomacy*, „Discussion Papers in Diplomacy” 2013, nr 127, s. 22.

²⁴ European External Action Service, European Commission, *Information and communication handbook for EU Delegations in third countries and to international organizations*, 2012, s. 5, http://eeas.europa.eu/delegations/ghana/documents/press_corner/20121231_en.pdf [dostęp 8.11.2013]; European Commission, *Mexico. Country strategy paper 2007–2013*, 2007, s. 14, http://eeas.europa.eu/mexico/csp/07_13_en.pdf [dostęp 8.11.2013].

Komisja Europejska w działania informacyjne próbowała również zaangażować inne instytucje państw członkowskich: ich instytucje kulturalne (np. British Council, Goethe-Institut, Alliance Française), stacje radiowe o zasięgu międzynarodowym (np. BBC World Service, Radio France Internationale, Deutsche Welle), izby handlowo-przemysłowe oraz agencje turystyczne²⁵.

2.3. Sieci informacyjno-doradcze

Kolejnym osiągnięciem zewnętrznej polityki informacyjnej są sieci informacyjno-doradcze, których ośrodki rozmieszczane są także poza granicami Unii Europejskiej²⁶. Najbardziej rozbudowaną siecią jest dawna sieć centrów dokumentacji europejskiej i bibliotek deponowanych. Są to ośrodki informacji nastawione na obsługę środowisk akademickich i naukowych. Wspomagają rozwój zainteresowań UE w miejscu, w którym są ulokowane, przez rozpowszechnianie informacji i publikacji unijnych instytucji²⁷. Najczęściej wspomagają one uczelnie prowadzące studia europejskie. Przez wiele lat sieć ta była nadzorowana przez Komisję Europejską, obecnie ośrodki zlokalizowane poza granicami UE przeszły pod zarząd Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, a dokładniej delegacji Unii Europejskiej. Od 2007 r. centra dokumentacji europejskiej mieszczące się poza granicami Unii przemianowano na centra EU info (EUi), chociaż nadal część z nich funkcjonuje pod starymi nazwami. Od wielu lat bardzo trudno jest ustalić ich dokładną liczbę – zarówno oficjalne unijne źródła, jak i zewnętrzne opracowania podają rozbieżne dane. Ostatnie dane Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych podają szacunkową liczbę 500 ośrodków rozmieszczonych na sześciu kontynentach²⁸. Najwięcej

²⁵ Commission des Communautés européennes. Secretariat General, *Information et communication vis-a-vis...*, op.cit., s. 20–21.

²⁶ D. Sołtysiak, *Sieci informacyjne w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej*, w: *Sieci informacyjne Unii Europejskiej w Polsce*, red. M. Grabowska, Warszawa 2012, s. 63–81.

²⁷ W.T. Poźniak, *Centra dokumentacji europejskiej* w: *Sieci informacyjne Unii Europejskiej w Polsce*, red. M. Grabowska, Warszawa 2012, s. 181–199; W. Poźniak, *Centra Dokumentacji Europejskiej – sieć informacyjna Komisji Europejskiej*, w: *Centra Dokumentacji Europejskiej w Polsce – vademecum*, Warszawa 2009, s. 7–15; Delegation of the European Union to Laos, *EU Information Centre EUi*, ok. 2012, http://eeas.europa.eu/delegations/laos/more_info/eu_information_centres/index_en.htm [dostęp 14.11.2013]; Delegation of the European Union to the former Yugoslav Republic of Macedonia, *EUi(s)*, ok. 2010, http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/more_info/eui/index_en.htm [dostęp 14.11.2013].

²⁸ European External Action Service, European Commission, op.cit., s. 6.

takich centrów znajduje się w Ameryce Północnej i Azji (w USA – 57²⁹, Kanadzie – 25³⁰ i Japonii – 19³¹). W niektórych krajach obok centrów EUi powstały także EU info Points. Są one nastawione na przekazywanie ogólnych informacji o Unii Europejskiej³².

Tabela 3. Europejska Sieć Przedsiębiorczości poza granicami UE (dane z 2013 r.)

Kontynent (liczba EEN)	Państwo (liczba EEN)		
Azja (75)	Armenia (1)	Izrael (3)	Turcja (34)
	Chiny (27)	Japonia (2)	
	Indie (3)	Korea Południowa (5)	
Europa (51)	Albania (4)	była Jugosłowiańska Republika Macedonii (4)	Serbia (7)
	Bośnia i Hercegowina (7)	Mołdawia (3)	Szwajcaria (2)
	Czarnogóra (4)	Norwegia (4)	Ukraina (9)
	Islandia (3)	Rosja (3)	
Afryka (20)	Egipt (5)	Maroko (7)	Tunezja (8)
Ameryka Północna (8)	Kanada (1)	Meksyk (3)	USA (4)
Ameryka Południowa (1)	Chile (1)		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Enterprise Europe Network. Local contact points*, 2013, <http://een.ec.europa.eu/about/branches> [dostęp 15.11.2013].

Drugą rozległą siecią informacyjną Unii Europejskiej, która wykorzystywana jest w działaniach zewnętrznych, jest Europejska Sieć

²⁹ Delegation of the European Union to the United States, *Depositary Libraries in the U.S.*, 2013, <http://www.euintheus.org/resources-learning/depositary-libraries-in-the-us/> [dostęp 14.11.2013].

³⁰ Delegation of the European Union to Canada, *European Union Corners in Canada (EUi)*, ok. 2013, http://eeas.europa.eu/delegations/canada/outreach/eui/index_en.htm [dostęp 14.11.2013].

³¹ Delegation of the European Union to Japan, *European Info (EU i) in Japan*, 2010, <http://www.euinjapan.jp/en/network/eui/> [dostęp 14.11.2013].

³² Delegation of the European Union to the former Yugoslav Republic of Macedonia, *EU Information Points*, ok. 2010, http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/more_info/eu_info_points/index_en.htm [dostęp 14.11.2013].

Przedsiębiorczości (*Enterprise Europe Network – EEN*). Jest to sieć informacyjno-doradcza wspierająca rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności. Jej zadaniem jest udzielanie pomocy w rozwijaniu działalności gospodarczej na nowych rynkach oraz w nawiązaniu współpracy między przedsiębiorcami a dysponentami nowych technologii. Świadczy ona usługi informacyjne i prawne, a także pomaga uzyskać dofinansowanie z programów badawczych Unii Europejskiej. Jest to sieć, która przede wszystkim działa w państwach członkowskich, ale znaczna jej część znajduje się poza ich granicami. Według informacji dostępnych na stronie internetowej sieci, poza granicami Unii znajduje się 155 ośrodków ulokowanych w 25 krajach na pięciu kontynentach. Najwięcej ośrodków znajduje się w Azji i Europie (por. tabela 3).

Unijne sieci informacyjno-doradcze dość często swoim zasięgiem wykraczają poza granice państw członkowskich. Jest to przede wszystkim spowodowane zaawansowaną współpracą z państwami europejskimi. Na przykład sieci SOLVIT (pomaga rozwiązać problemy z administracją publiczną), EURES (sieć pośrednictwa pracy) i FIN-NET (pomaga rozwiązać problemy z instytucjami finansowymi) działają w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego³³, a sieć EURAXESS (wspiera mobilność naukowców) oprócz tego działa na Bałkanach, w Mołdawii, Turcji i Izraelu³⁴.

Tworzenie sieci informacyjno-doradczych spowodowane jest również często realizacją unijnych programów. Za przykład mogą służyć Krajowe Punkty Kontaktowe Programów Ramowych Badań i Rozwoju Technologicznego Unii Europejskiej, których zadaniem jest pomaganie, głównie przez przekazywanie informacji potencjalnym uczestnikom programów badawczych. Większość punktów kontaktowych znajduje się w państwach członkowskich. Pozostała część ulokowana jest w państwach zaproszonych do udziału w programach lub w takich, z którymi Unia Europejska ma podpisaną umowę o współpracy badawczo-naukowej³⁵. Najwięcej

³³ I. Litewska, *Europejskie Służby Zatrudnienia (EURES) w Polsce*, w: *Sieci informacyjne Unii Europejskiej w Polsce*, red. M. Grabowska, Warszawa 2012, s. 131; W. Więcko, *FIN-NET – Financial Dispute Resolution Network*, w: *Sieci informacyjne Unii Europejskiej w Polsce*, red. M. Grabowska, Warszawa 2012, s. 128; Komisja Europejska, *Krajowe Centra SOLVIT*, ok. 2013, http://ec.europa.eu/solvit/site/centres/index_pl.htm [dostęp 21.11.2013].

³⁴ European Commission, *The National EURAXESS Portals*, 2013, <http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/jobs/nationalPortals> [dostęp 21.11.2013].

³⁵ A. Dziubczyńska-Pytka, *Sieć Krajowych Punktów Kontaktowych 7. Programu Ramowego (National Contact Points – NCP)*, w: *Sieci informacyjne Unii Europejskiej w Polsce*, red. M. Grabowska, Warszawa 2012, s. 227–236.

Tabela 4. Krajowe Punkty Kontaktowe Programów Ramowych poza granicami UE (dane z 2013 r.)

Kontynent (liczba punktów)	Państwo (liczba punktów)		
Europa (210)	Albania (18)	była Jugosłowiańska Republika Macedonii (15)	Rosja (z częścią azjatycką) (27)
	Białoruś (13)		
	Bośnia i Hercegowina (8)	Liechtenstein (2)	Serbia (13)
	Czarnogóra (18)	Mołdawia (15)	Szwajcaria (10)
	Islandia (14)	Norwegia (30)	Ukraina (27)
Azja (199)	Armenia (6)	Izrael (12) (Autonomia Palestyńska – 2)	Malezja (9)
	Azerbejdżan (14)	Jemen (1)	Oman (3)
	Birma (1)	Jordania (8)	Tajlandia (14)
	Chiny (1) (Tajwan – 23)	Kazachstan (11)	Turcja (z częścią europejską) (26)
	Filipiny (8)	Kuwejt (1)	Uzbekistan (12)
	Gruzja (8)	Korea Południowa (22)	Zjednoczone Emiraty Arabskie (1)
	Indie (2)	Kirgistan (2)	Wietnam (1)
	Indonezja (4)	Liban (7)	
Ameryka Południowa (100)	Argentyna (15)	Ekwador (4)	Urugwaj (24)
	Boliwia (13)	Kolumbia (2)	Wenezuela (2)
	Brazylia (17)	Paragwaj (2)	
	Chile (13)	Peru (8)	
Afryka (91)	Algieria (18)	Ghana (1)	Republika Południowej Afryki (18)
	Burkina Faso (1)	Kenia (3)	Republika Zielonego Przylądka (1)
	Egipt (10)	Lesotho (9)	Uganda (10)
	Etiopia (1)	Maroko (10)	Tunezja (9)
Ameryka Północna (81)	Dominikana (10)	Kanada (10)	Nikaragua (7)
	Gwatemala (14)	Kostaryka (7)	Saint Kitts i Nevis (1)
	Honduras (1)	Kuba (1)	Saint Lucia (1)
	Jamajka (8)	Meksyk (21)	
Australia (11)	Australia (5)	Nowa Zelandia (6)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *National Contact Points*, ok. 2013, <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/page/nationalcontactpoint#> [dostęp 15.11.2013].

takich punktów powstało w Europie (np. w Norwegii – 30) oraz Azji (por. tabela 4). Podobne sieci informacyjne powstają podczas realizacji innych unijnych programów, np. programu Tempus.

Zewnętrzną politykę informacyjną częściowo wspomagają też centra UE, tworzone od końca lat 90. XX w. w USA, Kanadzie, Japonii, Nowej Zelandii, Australii, Korei Południowej, Singapurze, Rosji oraz Chinach. Są to finansowane przez Unię Europejską centra naukowe, które prowadzą badania nad zagadnieniami integracji europejskiej. Są one najczęściej lokowane przy uniwersytetach. W Stanach Zjednoczonych i Kanadzie noszą one nazwę centrów doskonałości Unii Europejskiej (*European Union Centres of Excellence*), w Japonii – instytutów Unii Europejskiej, a w Chinach – akademickich programów Unii Europejskiej. Przyczyniają się one do pogłębiania wiedzy nt. Europy w odległych regionach świata oraz rozpowszechniania informacji o Unii. Na początku 2013 r. wszystkich centrów było 37³⁶.

2.4. Program wizyt w instytucjach unijnych

Innym narzędziem służącym do rozpowszechniania informacji o Unii Europejskiej są wizyty w siedzibach unijnych instytucji. Zapraszanie osób z zewnątrz do odwiedzenia instytucji rozpoczęło się w latach 60. XX w. i jest praktykowane do dzisiaj. Zapraszani są parlamentarzyści, urzędnicy, dziennikarze, politycy, biznesmeni, studenci i młodzież. Goście pochodzą zarówno z państw członkowskich, jak i spoza ich kręgu³⁷. Wizyty najczęściej są krótkie, kilkudniowe. Koszty pobytu gości pokrywa Komisja Europejska i Parlament Europejski.

Ta forma popularyzacji wiedzy o UE zyskała specjalne znaczenie w wewnętrznej polityce informacyjnej w latach 70. XX w. wraz z utworzeniem na wniosek Parlamentu Europejskiego programu wizyt (*European Community's Visitors Programme*, obecnie *European Union Visitors Programme*) służącego zapraszaniu specjalnych gości ze Stanów Zjednoczonych. Celem było polepszenie relacji Wspólnot z tym krajem. Dobór gości w tym programie nie był i nie jest przypadkowy. Do odwiedzin zapraszane są osoby, które w przyszłości mogą odgrywać istotną rolę w relacjach unijno-amerykańskich. Oczekuje się, że goście, mający pozytywne nastawienie

³⁶ European External Action Service, *European Union Centres*, 2013, <http://www.eeas.europa.eu/eu-centres/> [dostęp 15.11.2013]; *EU centres world meeting*, ok. 2013, http://eeas.europa.eu/eu-centres/eu-centres_brochure_2012_en.pdf [dostęp 15.11.2013].

³⁷ Najobszerniejsze omówienie polityki odwiedzin w polityce wewnętrznej UE można znaleźć w dokumencie *The Commission's visit policy*, w: [European Commission], *Information, Communication, Openness*, Luxembourg 1994, s. 57–61.

do Unii Europejskiej, staną się na wiele lat multiplikatorami informacji o tej organizacji, wpływając na amerykańską politykę i opinię publiczną. W kolejnych latach programem wizyt zostały objęte także: Kanada, państwa Ameryki Łacińskiej, Australia i Nowa Zelandia, Japonia, kraje Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej, Chiny, Korea Południowa, państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, Turcja i Jugosławia. Liczba państw objętych programem gwałtownie wzrosła w latach 90., a w 2012 r. z programu korzystało 80 państw. W ciągu 30 lat funkcjonowania programu (1974–2004) Unię Europejską odwiedziło ok. 2,5 tys. osób. W 2012 r. w ramach programu instytucje unijne odwiedziło 218 osób³⁸.

2.5. Regionalne strategie informacyjne

Znaczącym osiągnięciem polityki informacyjnej Komisji Europejskiej są także regionalne strategie komunikacyjne. Już w latach 60. XX w. Komisja wskazywała główne kierunki działań informacyjnych poza granicami Wspólnot. Były to kraje europejskie, europejskie kraje stowarzyszone (Turcja, Grecja), afrykańskie kraje stowarzyszone, państwa kandydujące do członkostwa, Ameryka Północna oraz Ameryka Łacińska³⁹. Z biegiem czasu uwaga zaczęła koncentrować się na głównych partnerach handlowych Wspólnot. W latach 70. zaczęto opracowywać strategie informacyjne dla poszczególnych państw (USA, Japonii) i regionów (neutralne państwa europejskie, państwa basenu Morza Śródziemnego, Ameryka Łacińska)⁴⁰. W 1994 r. Komisja Europejska miała opracowanych osiem regionalnych strategii informacyjnych: dla państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Wspólnoty Niepodległych Państw, Ameryki Łacińskiej, krajów AKP,

³⁸ G. Scott-Smith, *Mending the „Unhinged Alliance” in the 1970s: Transatlantic Relations, Public Diplomacy, and the Origins of the European Union Visitors Program*, „Diplomacy and Statecraft” 2005, iss. 4, s. 749–778; European Commission. External Relations Directorate General, *Information Note from the Mr. Patten to the Commission. European Union Visitors Programme (EUVP) 1974–2004: 30 years*, Brussels 8 July 2004; Delegation of the European Union to New Zealand, *European Union Visitors Programme (EUVP)*, ok. 2012, http://eeas.europa.eu/delegations/new_zealand/more_info/euvp/index_en.htm [dostęp 18.11.2013]; *European Union Visitors Programme. Historical Overview*, ok. 2012, http://www.euvp.eu/en/historical_overview.html [dostęp 18.11.2013]; A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007. Część 1...*, op.cit., s. 86.

³⁹ Commission des Communautés européennes, *Politique d’information de la Commission*, Bruxelles 14.5.1968, s. 10–12, SEC(68)1394.

⁴⁰ Commission des Communautés européennes, *Programme pour la politique d’information en 1972*, Bruxelles 21.12.1971, s. 17–20, SEC(71)4483/5.

państw basenu Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu, Azji Południowo-Wschodniej, Japonii oraz Stanów Zjednoczonych⁴¹.

Tabela 5. Wydatki WE na działania informacyjne w latach 1971–1973 w mln franków belgijskich

region działań	1971	1972	1973
działania wewnętrzne	98	114	140
działania zewnętrzne (w tym działania w USA)	15 (6,6)	22 (14)	31 (16)
ogółem	127	152	205

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Commission des Communautés européennes, *La politique d'information de la Communauté aux Etats-Unis*, Strasbourg 9.5.1973, s. 15, SEC(73)1507.

Na specjalną uwagę zasługuje zainteresowanie Stanami Zjednoczonymi. Już w 1972 r. dla tego kraju przygotowano specjalny program informacyjny, którego celem było wpłynięcie na opinię Amerykanów o Wspólnotach. Chodziło o przekonanie ich, że Wspólnoty mogą być istotnym partnerem polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Chciano także złagodzić ich obawy przed protekcjonizmem Wspólnot, ich polityką rolną, polityką rozszerzenia i pomocy rozwojowej⁴². W późniejszym okresie przekonywano, że wspólne wartości Amerykanów i Europejczyków mogą być efektywniej promowane na świecie przy współpracy obu stron⁴³. Przez wiele lat budżet na działania informacyjne w USA stanowił około połowy wydatków na zewnętrzne działania informacyjne (por. tabela 5). Z danych Komisji Europejskiej wynika, że w 1996 r. kwota przeznaczona dla Stanów Zjednoczonych wynosiła ok. 2 mln ECU⁴⁴.

Nietypowym, ale bardzo ważnym przykładem strategii informacyjnej jest strategia dotycząca rozszerzenia Unii Europejskiej⁴⁵. Jest ona

⁴¹ *External information* w: [European Commission], *Information, Communication, Openness*, Luxembourg 1994, s. 50.

⁴² Commission des Communautés européennes, *Programme pour la politique d'information en 1972*, op.cit., s. 17; Commission des Communautés européennes, *Renforcement du crédit pour les dépenses d'information aux Etats-Unis*, Bruxelles 15.5.1972, SEC(72)1554; Commission des Communautés européennes, *La politique d'information de la Communauté aux Etats-Unis*, Strasbourg 9.5.1973, SEC(73)1507.

⁴³ European Commission. Directorate General X – Information, Communication, Culture, Audiovisual, *The European Commission's communication strategy for the United States 1990-1996. "Getting the message across"*, Brussels 1996, s. 1–2.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 23.

⁴⁵ [European Commission], *Communications Strategy for Enlargement*, 2000, SEC(2000)737.

wariantem strategii regionalnych, ale bardziej wiąże się z wydarzeniem (akcesją nowych krajów) niż z jakimś konkretnym obszarem geograficznym. Działania informacyjne podjęte w ramach tej strategii były najbardziej widoczne przed rozszerzeniem UE w 2004 r. Obejmowała ona działania informacyjne skierowane zarówno obywateli Unii Europejskiej, jak i obywateli państw kandydujących. Część prowadzoną poza granicami UE finansowano z programu PHARE, MEDA i funduszy strategii przedakcesyjnych⁴⁶. W krajach kandydujących przede wszystkim starano się przekazać podstawową wiedzę nt. Unii Europejskiej, wyjaśnić konsekwencje przyłączenia się do UE, wytłumaczyć, na czym polegają przygotowanie do członkostwa i negocjacje akcesyjne.

Innym przykładem może być program komunikacji regionalnej związany z europejską polityką sąsiedztwa, a dokładniej z Partnerstwem Śródziemnomorskim. Ma on na celu zwiększenie obecności unijnej tematyki w mediach państw basenu Morza Śródziemnego, ma rozpowszechniać informacje o współpracy z Unią oraz o unijnych programach skierowanych do tego regionu. Jego zadaniem jest także służyć pomocą delegacjom Unii Europejskiej ulokowanym w państwach tego regionu w ich wszelkich działaniach informacyjnych⁴⁷.

2.6. Dyplomacja publiczna

Joseph S. Nye wprowadził do dyskursu o stosunkach międzynarodowych pojęcie „miękkiej siły” (*soft power*), oznaczającej oddziaływanie kultury i systemu wartości politycznych, które przez swoją atrakcyjność przyciągają inne państwa. Wykazał, że te czynniki potrafią wpływać na relacje między państwami w stopniu nie mniejszym niż zabiegi tradycyjnej dyplomacji⁴⁸. Przykładem takiego oddziaływania może być dążenie Europy Środkowo-Wschodniej, w tym także Ukrainy, do przyłączenia się do Unii Europejskiej.

W latach 60. XX w. pojawił się w stosunkach międzynarodowych termin dyplomacja publiczna. W odróżnieniu od tradycyjnej dyplomacji oznacza on wszelkie działania informacyjno-promocyjne skierowane nie do rządów, ale do społeczeństw innych krajów. Ich celem jest wytworzenie przyjaznej atmosfery w stosunkach międzynarodowych, stanowiącej podstawę do realizacji interesów polityki zagranicznej danego państwa czy

⁴⁶ A. Ogonowska, *Kampanie informacyjne...*, op.cit., s. 148–149.

⁴⁷ *Action Fiche for ENPI regional communication programme 2011–2013*, 2011, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap_2011_enpi.pdf [dostęp 11.12.2013].

⁴⁸ J.S. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.

organizacji. Działania dyplomacji publicznej przyczyniają się do powstania lub wzmocnienia „miękkiej siły”.

W dyplomacji publicznej dużą wagę przykładą się do oddziaływania przez kulturę i edukację, dlatego wszelkie programy wymiany kulturalnej i edukacyjnej sprzyjają realizacji celów polityki zagranicznej. O tym, że również Unia Europejska sięga po te narzędzia, świadczą dokumenty najważniejszych unijnych instytucji. Rada Europejska w 2008 r. uznała, że współpraca kulturalna stanowi integralną część polityki zewnętrznej⁴⁹, a Rada Unii Europejskiej wezwała do opracowania europejskiej strategii wykorzystującej kulturę w stosunkach zewnętrznych UE oraz do koordynacji działań na tym polu z państwami członkowskimi⁵⁰. Przykładem realizacji tego zadania jest zamówienie emisji programów stacji Euronews w języku arabskim, tureckim, perskim i ukraińskim⁵¹ oraz realizacja programów MEDIA International i MEDIA Mundus, służących nawiązaniu współpracy z przemysłem audiowizualnym w krajach trzecich⁵².

Nie mniej ważna jest wymiana studentów i naukowców. Program Erasmus Mundus corocznie finansuje stypendia dla osób z krajów trzecich pozwalające na odbycie studiów w państwach członkowskich UE. W latach 2004–2013 z oferty studiów magisterskich skorzystało prawie 14 tys. cudzoziemców, a z oferty studiów doktoranckich ponad 1 tys.⁵³

⁴⁹ Rada Europejska w Brukseli, 19–20 czerwca 2008 r. *Konkluzje prezydencji*, 2008, s. 22, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/08/st11/st11018-re01.pl08.pdf> [dostęp 13.12.2013].

⁵⁰ *Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie propagowania różnorodności kulturowej i dialogu międzykulturowego w stosunkach zewnętrznych Unii i jej państw członkowskich*, Dz. Urz. UE C 320, 16.12.2008, s. 11.

⁵¹ Euronews, *Media kit 2012*, 2012, s. 4–5, http://www.euronews.com/media/download/mediapack/euronews_media_kit_2012_English.pdf [dostęp 13.12.2013].

⁵² Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document on the External Dimension of Audiovisual Policy*, Brussels 14.7.2009, s. 16–17, SEC(2009)1033.

⁵³ European Commission, *Erasmus Mundus master courses – students selected per year*, 2013, http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/results_compendia/documents/statistics/cumulative/statistics_by_country_erasmus_mundus_masters_students_selected_each_academic_year_2004-05_to_2013-14.pdf [dostęp 13.12.2013]; European Commission, *Erasmus Mundus joint doctorates – candidates selected per year*, 2013, http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/results_compendia/documents/statistics/cumulative/statistics_by_country_erasmus_mundus_doctorates_candidates_selected_each_academic_year_2010-11_to_2012-13.pdf [dostęp 13.12.2013].

3. Zewnętrzna polityka informacyjna od 2010 r.

W 2010 r. Rada Unii Europejskiej wydała decyzję⁵⁴ o utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) jako nowego organu Unii Europejskiej. Służba przejęła w dużej mierze od Komisji Europejskiej odpowiedzialność za zewnętrzne działania informacyjne. Najdobitniej świadczy o tym fakt przejęcia kontroli nad delegacjami Unii Europejskiej i niektórymi sieciami informacyjnymi. Nie oznacza to jednak, że Komisja Europejska całkowicie straciła prawo do działania na tym polu. Nadal w jej strukturze pozostają dyrekcje generalne, których działania wykraczają poza granice Unii Europejskiej. Są to dyrekcje generalne ds. handlu, pomocy humanitarnej i ochrony ludności, rozszerzenia oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej, a także niektóre sieci informacyjne.

Współpraca między ESDZ a Komisją dopiero się rozpoczęła i trudno na razie powiedzieć, czy w przyszłości może napotkać jakieś problemy. Na pewno wielość aktorów zaangażowanych w działanie nie ułatwia zadania. W raporcie na temat widoczności działań zewnętrznych Unii Europejskiej z 2012 r., badającego jeszcze stan działań przed utworzeniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, wskazuje się na brak silnego centrum dowodzenia działaniami komunikacyjnymi⁵⁵. Sytuacja jest tym bardziej skomplikowana, że budżetem na działania dyplomacji publicznej ESDZ dysponuje wymieniona wyżej Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej Komisji Europejskiej. Do zmiany tej sytuacji nawołuje wielu specjalistów⁵⁶. Zgodnie z decyzją o utworzeniu ESDZ w ramach jej administracji centralnej miał powstać dział informacji i dyplomacji publicznej. W strukturach powstałego organu trudno jest jednak dopatrzeć się takiego działu, natomiast można odnaleźć sekcję komunikacji strategicznej. W literaturze naukowej można znaleźć głosy, iż organizacja wewnętrzna ESDZ, w tym sekcji odpowiedzialnej za dyplomację publiczną, wymaga istotnych zmian⁵⁷. Catherine Ashton

⁵⁴ Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), Dz. Urz. UE L 201, 3.8.2010, s. 30–40.

⁵⁵ PARTICIP GmbH i in., op.cit., s. 6–7.

⁵⁶ Np. *EEAS 2.0. Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, red. S. Blockmans, Ch. Hillton, Stockholm 2013, s. 15; S. Duke, *The European External Action Service and the quest for an effective public diplomacy*, „Analysis ISPI” 216/2013, s. 5–6.

⁵⁷ *EEAS 2.0...*, op.cit., s. 15.

w sprawozdaniu⁵⁸ z dwóch lat działania ESDZ również zwraca uwagę na problemy organizacyjne i budżetowe związane z działalnością informacyjną. Można mieć więc nadzieję, że w przyszłości sprawy organizacyjne, budżetowe, a także związane ze współpracą z Komisją Europejską zostaną odpowiednio dopracowane. Podobne problemy przeżywała polityka informacyjna Wspólnot Europejskich u zarania swoich dziejów, czyli w latach 50. i 60., gdy tworzono Wspólną Służbę ds. Prasy i Informacji oraz grupę rzeczników prasowych⁵⁹.

Pozytywnym przykładem współpracy Komisji Europejskiej i ESDZ jest opracowanie podręcznika⁶⁰ działań informacyjno-komunikacyjnych dla delegacji Unii Europejskiej. Jest to pierwsza publikacja, która w sposób kompleksowy odnosi się do działań informacyjnych poza granicami Unii Europejskiej. Niewątpliwie przyczyni się ona do lepszego zrozumienia zadań na tym polu oraz uporządkowania istniejących narzędzi komunikowania.

Catherine Ashton poparła także projekt lokowania w pobliżu lub w tym samym budynku ambasad państw członkowskich i delegacji Unii Europejskiej. Pozwoliłoby to na współpracę w zakresie ochrony, zamówień publicznych, jak również umożliwiłoby podejmowanie wspólnych inicjatywy w zakresie dyplomacji publicznej⁶¹. Wpisuje się to w trend konsolidacji działań Unii Europejskiej w poszczególnych regionach. Już przecież Komisja Europejska Romano Prodiego zwracała uwagę, że konieczna jest ściślejsza współpraca między delegacjami Komisji Europejskiej i biurami informacyjnymi Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich⁶². W wielu krajach doprowadziło to do ulokowania siedzib obu tych ciał w tym samym budynku (np. w Warszawie).

Simon Duke zwraca uwagę, że problemem unijnej dyplomacji publicznej jest przede wszystkim niejasna rola, jaką Unia Europejska zamierza odgrywać na arenie międzynarodowej. Brak jasno określonej pozycji, jaką Unia zajmuje lub do jakiej dąży, powoduje trudności ze sformułowaniem głównego komunikatu, który powinien być akcentowany we wszystkich działaniach

⁵⁸ *EEAS Review*, 2013, s. 8–9, http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf [dostęp 7.3.2014].

⁵⁹ A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007. Część 1...*, op.cit., s. 83–89.

⁶⁰ European External Action Service, European Commission, op.cit.

⁶¹ *EEAS Review*, op.cit., s. 12.

⁶² Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, European Parliament, Economic and Social Committee, the Committee of the Regions on a new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy of the European Union*, Brussels 27.6.2001, s. 9, COM(2001)354.

zewnętrznych⁶³. Istniejące regionalne strategie komunikowania dopasowują działania do lokalnego otoczenia, ale jednocześnie muszą przede wszystkim bazować na tym, czym Unia Europejska jest we współczesnym świecie.

W raporcie na temat widoczności działań zewnętrznych UE dodatkowo zwraca się uwagę na konieczność sporządzenia jednej ogólnej strategii komunikacyjnej dla działań zewnętrznych, której uzupełnieniem byłyby strategie sektorowe. Zaleca się także sporządzenie specjalnych strategii komunikacyjnych dla osób dobrze poinformowanych i grup krytycznych wobec UE. Przygotowując je, należy wykorzystać wiedzę i doświadczenia pracowników delegacji Unii Europejskiej⁶⁴.

Stephanie B. Anderson⁶⁵ zwraca natomiast uwagę, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych rywalizuje z dyplomacjami państw członkowskich w zdobywaniu uwagi mediów światowych. Komunikaty o wspólnie zajętych stanowiskach lub podjętych działaniach mogą być prezentowane mediom zarówno przez służby unijne, jak i służby państw członkowskich. Anderson sądzi, że w wyścigu informacyjnym unijna dyplomacja będzie przegrywała z krajowymi służbami z tego względu, że przed sformułowaniem unijnego komunikatu niezbędne będą konsultacje z przedstawicielami wszystkich państw. To powoduje, że wszystkie sukcesy unijnej dyplomacji w pierwszej kolejności mogą być zaliczane na rachunek poszczególnych państw członkowskich, ponieważ to one najszybciej podadzą je do publicznej wiadomości, natomiast niewątpliwie porażki unijnej polityki zagranicznej będą pozostawione do ogłoszenia samej Unii. Podobny problem ma Unia Europejska w swojej wewnętrznej polityce informacyjnej. Zdarzają się sytuacje, w których politycy winą za kłopoty w państwach członkowskich obarczają Unię Europejską, natomiast sukcesy, wypracowane przez instytucje tej organizacji, przypisują swoim działaniom.

Duke zwraca także uwagę, że ważnym czynnikiem wpływającym na sposób prowadzenia dyplomacji publicznej jest także polityka wewnętrzna Unii Europejskiej. To, w jaki sposób Unia jest postrzegana przez świat, zależy od powodzenia jej polityk, przede wszystkim tych wewnętrznych. Im w lepszej kondycji będzie unijna gospodarka, a jej obywatele będą zadowoleni z warunków swojego życia, tym większe będzie oddziaływanie „miękkiej siły” Unii Europejskiej, które jednocześnie ułatwi prowadzenie dyplomacji publicznej⁶⁶.

⁶³ S. Duke, *The European External Action Service...*, op.cit., s. 6.

⁶⁴ PARTICIP GmbH i in., op.cit., s. 7.

⁶⁵ S.B. Anderson, *Why the EAS Will Not Increase the EU's Visibility In External Affairs: How Coordination Hinders News Coverage*, „EUSA Thirteenth Biennial Conference”, Baltimore, Maryland, USA, May 9–11, 2013.

⁶⁶ S. Duke, *The European External Action Service...*, op.cit., s. 3.

Podsumowanie

Utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych otworzyło nowy rozdział w zewnętrznej polityce informacyjnej Unii Europejskiej. Wraz z reformą instytucjonalną w obszarze polityk zewnętrznych wzrosły oczekiwania co do skuteczności działań informacyjno-komunikacyjnych UE w państwach trzecich. Sprostanie im stanowi wyzwanie dla nowego organu, ale w ich spełnieniu będzie się on mógł wspomagać wieloletnim doświadczeniem Komisji Europejskiej na tym polu. ESDZ przejęła od Komisji Europejskiej dość dobrze zagospodarowany obszar zewnętrznej polityki informacyjnej, ale jednocześnie wiele nierozwiązanych problemów. W najbliższych latach będzie można ocenić, czy reforma w istotny sposób poprawiła funkcjonowanie tej polityki.

Rozbicie polityki informacyjnej na część wewnętrzną i zewnętrzną miało na celu większą specjalizację działań. Zachodzi jednak obawa, czy takie rozbieżności nie przyczyni się do izolacji wykonawców zarówno jednej, jak i drugiej polityki. Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk wydaje się tu dość kluczowa, gdyż między wewnętrzną i zewnętrzną polityką informacyjną Unii Europejskiej istnieje wiele podobieństw. Zajmują się one nie tylko podobnymi problemami, ale także dysponują podobnym zestawem narzędzi informacyjno-komunikacyjnych. Do czynników, które je różnią, można zaliczyć środowisko działania. Działania zewnętrzne prowadzone są w bardziej zróżnicowanym kulturowo otoczeniu, ale należy pamiętać, że już prowadzenie działań informacyjnych w 28 państwach członkowskich przyniosło ogromny zasób doświadczeń, które mogą być wykorzystywane w działaniach zewnętrznych. Innym czynnikiem różniącym te dwie polityki jest udział państw członkowskich w działaniach informacyjnych. O ile w polityce wewnętrznej największą bolączką Komisji Europejskiej jest brak zaangażowania w te działania władz państw członkowskich, o tyle w zewnętrznych działaniach informacyjnych największym problemem może być brak koordynacji działań promocyjnych między delegacjami Unii Europejskiej a ambasadami państw członkowskich.

Analizując wewnętrzną i zewnętrzną politykę informacyjną Unii Europejskiej, najczęściej zwraca się uwagę na to, w jaki sposób można wykorzystać doświadczenia polityki wewnętrznej do działań w krajach trzecich. Możliwy jest także inny punkt widzenia. Można zastanawiać się także, w jaki sposób doświadczenia polityki zewnętrznej mogą wzbogacić politykę wewnętrzną. Na przykład, czy można byłoby zastosować zasady dyplomacji publicznej w działaniach komunikacyjnych w państwach członkowskich, lub czy można do działań wewnętrznych zastosować pojęcie „miękkiej siły”.

Abstract

Information Policy of the European Communities and the European Union in third countries

The paper presents external information policy of the European Communities and the European Union, i.e. information and communication activities in countries outside the European Union. Since the beginning of European integration it has been a task of the European Commission and its experiences were analysed in detail. In 2010 the European External Action Service took over the responsibility for external actions. The information policy will present a challenge for it because it does not seem that the Service is better equipped for this task. Additionally, the differences and similarities between internal and external information policies are explored in order to assess if they can exchange good practices.