

MARTA RYNIEJSKA-KIEŁDANOWICZ  
Wrocław

## ROLA DYPLOMACJI PUBLICZNEJ W KREOWANIU ZEWNĘTRZNEGO OBRAZU UNII EUROPEJSKIEJ

Zagadnienia dyplomacji publicznej stały się przedmiotem trwającej ożywionej i szerokiej debaty naukowej. Temat ten jest niezwykle istotny z punktu widzenia kryzysów, z jakimi zmagają się obecnie UE, ale także w związku z jej niejednoznacznym *imagem*<sup>1</sup>. Rozważania na temat unijnej dyplomacji publicznej mają charakter analizy dokonanej z perspektywy komunikowania międzynarodowego, posługującej się również instrumentarium z nauki o stosunkach międzynarodowych i komunikowaniu politycznym, a co za tym idzie również politologii i *public relations*. Niniejszy tekst koncentruje się na problematyce międzynarodowego wymiaru integracji europejskiej, a inspiracją dla podjęcia tematyki było jej niedoceniecie w dotychczasowej literaturze naukowej. Badacze stosunków międzynarodowych koncentrują się na sytuacji wewnętrznej UE lub poszczególnych krajach UE, natomiast unijna dyplomacja publiczna to temat rzadko podejmowany. Należy zwrócić uwagę, że choć obecnie literatura w tym zakresie jest systematycznie wzbogacana, co dotyczy szczególnie opracowań anglojęzycznych, to jednak istnieje dość poważna luka w tym zakresie. Trzeba wskazać Simona Duke'a z *European Institute of Public Administration*, który podejmuje w swoich pracach kwestie związane z *European External Action Service* i jej działaniami w zakresie dyplomacji publicznej. Również Mai'a Davis Cross związana z *Clingenadel Netherlands Institute of International Relations* oraz *Centre for European Studies* w Oslo prowadzi badania związane z europejską dyplomacją publiczną. W napisanej wspólnie z Janem Melissenem książce, wydanej w 2013 r. w Nowym Jorku, pod tytułem *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*, podjęła się konceptualizacji pojęcia dyplomacji publicznej w wymiarze europejskim. Analizując stan badań, należy wziąć pod uwagę również pozycje Iana Mannersa i Petera van Hama dotyczące siły UE.

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule są poszukiwania źródeł dyplomacji publicznej UE oraz sposobów jej wykorzystania, a także próba zarysowania elementów składających się na unijną dyplomację publiczną. Podstawowe pytanie brzmi: jaką rolę może pełnić dyplomacja publiczna w kształtowaniu wizerunku UE? Jak (i czy?) ta forma międzynarodowego komunikowania publicznego wpływa/może

<sup>1</sup> J. McCormick, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2010, s. 305.

wpłynąć na postrzeganie UE i jej współczesnej roli? Czy UE wykorzystuje możliwości miękkiej siły (*soft power*) i dyplomacji publicznej, która jest jej narzędziem? Dyplomacja publiczna UE została w artykule przedstawiona dwutorowo, co znajduje odbicie w strukturze tekstu: w pierwszej części jako zagadnienie badawcze wymagające analizy teoretycznej w formie propozycji definicyjnych i klasyfikacyjnych. Przytoczone w niej zostały teorie dyplomacji publicznej, ale i miękkiej siły. Druga część tekstu poświęcona jest realnym działaniom UE w zakresie dyplomacji publicznej, gdzie opisano jej instrumenty i narzędzia. Artykuł kończą wnioski i rekomendacje dla dalszych działań Unii w omawianym zakresie.

#### UNIA EUROPEJSKA W KONTEKŚCIE TEORII *SOFT POWER* I TEORII DYPLMACJI PUBLICZNEJ

Jak zaznaczono we wstępie, rozważania na temat unijnej dyplomacji publicznej powinny być prowadzone z perspektywy komunikowania międzynarodowego, stąd w artykule przytoczono koncepcje teoretyków komunikowania. Ramą rozważań będzie również koncepcja miękkiej siły, gdyż dyplomację publiczną traktuje się jako jej narzędzie. Koncepcje te posłużą w dalszej części tekstu do ukazania obszaru, w jakim operuje unijna dyplomacja publiczna i jakie narzędzia może wykorzystywać.

Punkt wyjścia stanowi koncepcja państwa sieciowego autorstwa Manuela Castellsa. Twierdzi on, że obecnie transformacji ulega rozumienie państwowości: zmienia się rola państwa, jego struktura i funkcje<sup>2</sup>. Musi ono odpowiadać na kryzysy wywołane przez procesy globalizacji, na przykład poprzez łączenie się z innymi państwami, tworząc sieci takie jak UE. Ponadto, państwa narodowe angażują się w procesy decentralizacji władzy, przekazując ją ośrodkom regionalnym lub lokalnym. Zmiany prowadzą również do transformacji suwerenności państw narodowych, rządy bowiem prowadząc politykę zagraniczną, muszą uwzględniać powiązania zewnętrzne i regulacje wielostronne. Otwierają się na współpracę z organizacjami pozarządowymi, by w ten sposób powstrzymać kryzys politycznej legitymizacji poprzez nawiązanie do poczucia tożsamości obywateli. Jak zauważa M. Castells pojawiające się państwo sieciowe cechuje dzielona między różne państwa i poziomy władzy suwerenność i odpowiedzialność oraz elastyczność procedur rządzenia<sup>3</sup>. UE jest specyficzną siecią, w której istotna jest realizacja określonych celów, również na arenie międzynarodowej. Jednym z nich jest właśnie kształtowanie pozytywnego wizerunku za pomocą dyplomacji publicznej. Wizerunek jest ważnym aspektem, ponieważ z pewnością pomaga w realizacji celów polityki zagranicznej. Stanowi on ważny czynnik określania możliwości osiągnięcia celów polityki zagranicznej państw<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> M. Castells, *Władza komunikacji*, Warszawa 2013, s. 30.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>4</sup> J. Kukulka, *Postrzeganie międzynarodowe*. „Stosunki Międzynarodowe” nr 16, 1992, s. 75.

Dyplomację publiczną rozumiem za Beatą Ociepką jako dwustronną, dialogową formę politycznego komunikowania międzynarodowego, skierowaną do publiczności za granicą, realizowaną dzięki pośrednictwu środków przekazu i poprzez kanały bezpośrednie<sup>5</sup>. Jej celem jest kształtowanie lub wspieranie pozytywnego wizerunku kraju i społeczeństwa za granicą w tym – przez wpływanie na opinię publiczną – tworzenie pozytywnych postaw wobec kraju nadawcy. Tak rozumiana dyplomacja publiczna ma ułatwiać realizację celów polityki danego kraju w środowisku międzynarodowym. Jest to instrument międzynarodowego pozycjonowania państwa stosowany, aby jego zasoby *soft power* zostały rozpoznane i wykorzystane w polityce zagranicznej<sup>6</sup>.

Pisząc o UE należy podkreślić, że jest ona często charakteryzowana jako uczestnik stosunków międzynarodowych właśnie w kontekście miękkiej siły<sup>7</sup>. Pojęcie to zaproponował Joseph S. Nye podkreślając, że stanowi ona możliwość przekonywania poprzez kulturę, wartości i idee, w przeciwieństwie do twardej siły (*hard power*), która używa instrumentów militarnych<sup>8</sup>. Badacz ten stwierdził, że jest to zdolność uzyskiwania tego, czego się chce, raczej dzięki atrakcyjności, niż przymusowi lub pieniądzu. Jest ona rezultatem atrakcyjności kultury, politycznych ideałów i konkretnej polityki danego kraju<sup>9</sup>. Do koncepcji miękkiej siły odwołują się teoretycy dyplomacji publicznej: Jan Melissen, Philip Taylor, a także Eytan Gilboa, pisząc o dyplomacji publicznej jako o podstawowym instrumencie miękkiej siły, która wspiera cele polityki zagranicznej. *Soft power* może zastępować tradycyjne formy siły (środki militarne, sankcje ekonomiczne), gdyż obecnie preferowane są pokojowe metody zyskiwania przychylności i zaufania. Jak jednak zauważa Joseph S. Nye, obie siły są nierozłącznie związane. Miękką siłą jest bardzo ważna w erze informacji globalnej, a jej brak może pociągać za sobą konsekwencje w postaci utraty twardej siły w środowisku międzynarodowym. Co więcej, żadne mocarstwo nie będzie skuteczne, jeśli ograniczy się do używania twardych instrumentów: armii i gospodarki<sup>10</sup>. Autor rozwija pojęcie tzw. *smart power* rozumianej jako kombinację siły militarnej i *soft power*. Jej stosowanie wymaga stawiania sobie przez państwo określonych celów (mając na uwadze możliwe do osiągnięcia wyniki), zważania na posiadane zasoby i kontekst działania oraz

<sup>5</sup> B. Ociepka (red.), *Dyplomacja publiczna*, Wrocław 2008.

<sup>6</sup> B. Ociepka, *Miękka siła i dyplomacja publiczna Polski*, Warszawa 2013, s. 70.

<sup>7</sup> Rozważania są oparte również na koncepcji mocarstwa cywilnego. Nie jest to omówione szerzej, bowiem nie jest to przedmiotem artykułu. Obszerną analizę przeprowadził S. Parzymies, *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, w: *Dyplomacja czy siła. Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, (red.) S. Parzymies, Warszawa 2009, s. 31.

<sup>8</sup> Pojęcie to zostało wprowadzone dla określenia polityki Stanów Zjednoczonych, jednak coraz częściej jest stosowane przy charakterystyce aktywności UE na scenie międzynarodowej. J. S. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford 2002, s. 8.

<sup>9</sup> R. Kuźniar, *Soft Power i wielkość Ameryki*, [w:] J. S. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 11.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: J. Melissen, *Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy*, Clingendael 2005; oraz P. Taylor, *What is a Public Diplomacy?* [www.leeds.ac.uk/ics/what-pd-pdf](http://www.leeds.ac.uk/ics/what-pd-pdf). (data wejścia na stronę 3.05.2005).

używane taktyki oddziaływania na odbiorców, a wreszcie odpowiedzi na pytanie, jakie jest prawdopodobieństwo sukcesu i jakie działania do niego mogą prowadzić<sup>11</sup>.

Jeśli chodzi o europejskie rozwinięcie koncepcji miękkiej siły, warto powołać się na badania Petera van Hama. Stwierdził on, że następuje przesunięcie ciężkości z funkcji państwa jako zapewniającego bezpieczeństwo (w kategoriach militarnych), do funkcji pełnionych w zakresie wzrostu ekonomicznego i postępu cywilizacyjnego. Wskazał, że zmianie ulega modernistyczny paradygmat polityczny bazujący na geopolityce i sile, który ustępuje miejsca postmodernistycznemu światu wizerunku i wpływu<sup>12</sup>. Autor omówił tzw. siłę społeczną (*social power*), w której zawiera się „zdolność do ustanawiania norm, wartości, uznawanych za uprawnione i pożądane, bez odwoływania się do takich środków jak przemoc lub zapłata”<sup>13</sup>. Stwierdził, że wewnątrz UE nie stosuje się siły militarnej w ogóle, a jej rozbudowanie podważyłoby jej siłę społeczną. Odwołał się również do miękkiej siły UE, opierającej się na sile normatywnej ujawnionej przy rozszerzeniu Unii w 2004 i 2007 r., gdy państwa, które wstąpiły do struktur, dokonały olbrzymiego wysiłku przejmując instytucje i prawo unijne<sup>14</sup>. Podkreślili to również Ian Manners i Anna Michalski, zwracając uwagę na fakt, że „siła normatywna” UE ma zdolność kształtowania tego, co normalne<sup>15</sup>, a wchodząc do UE kraj przyjmuje to pojęcie normalności i ma możliwość definiowania tego, co „normalne” w stosunkach międzynarodowych. Dla Iana Mannersa olbrzymie znaczenie ma upowszechnianie przez UE norm ekonomicznych i społecznych odnoszących się bezpośrednio do istoty ludzkiej (prawa człowieka, zakaz dyskryminacji), dotyczących ochrony środowiska czy rozwiązywania konfliktów. Również liberałowie, jak np. Guy Sorman uważają, że Europa to pewien kulturowy model społeczny i gospodarczy, którego celem jest pokazanie światu, że Europa umie żyć w poczuciu bezpieczeństwa<sup>16</sup>. Obok siły miękkiej pojawia się koncepcja siły ekonomicznej, zastępującej siłę twardą (militarną) w budowaniu potęgi państwa. Jak pisze Joseph S. Nye, zasoby ekonomiczne państwa mogą generować działania zarówno miękkiej, jak i twardej siły, ale mogą też przyciągać inne państwa (dzięki atrakcyjności), które będą naśladować jego przykład<sup>17</sup>. O aspekcie ekonomicznym warto wspomnieć, choć bowiem bez wątpienia jedność ekonomiczna była fundamentem UE, jednak nie można zapominać, że konkretne polityki i działania UE opierały się i opierają się będą na kluczowych normach i wartościach, które wynikają z jej historii, rozwoju, ewolucji czy wreszcie kultury.

<sup>11</sup> J. S. Nye, *The Future of Power*, New York 2010, s. 208-209.

<sup>12</sup> P. van Ham, *Branding territory: inside the wonderful world of PR and IR Theory*, „Millennium”, 2002, 31/2, s. 249-269.

<sup>13</sup> P. van Ham, *Social Power in International Politics*, New York 2010, s. 8.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat: I. Manners, *Normative power Europe, A contradiction in terms*, „Journal of Common Market Studies”, 2 (40) 2002, s.239, oraz A. Michalski, *The EU as a soft power: The force of persuasion*, [w]: *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, (red.) J. Melissen, London 2005, s. 126.

<sup>16</sup> G. Sorman, *Rynki to my!*, „Tygodnik Powszechny”, 8.07.2012.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat: J.S. Nye, *Przyszłość siły*, Warszawa 2012.

Do europejskiego modelu miękkiej siły nawiązał Mark Leonard, pisząc, że

„samotne supermocarstwo może przekupywać, zmuszać i narzucać swą siłę prawie wszędzie na świecie. Ale gdy odwraca się plecami, jego siła słabnie. Tymczasem siła UE jest szeroka i głęboka – gdy jakiś kraj zostaje wessany do jej sfery wpływów, zmienia się na zawsze. USA zmieniły reżim w Afganistanie. Europa zmienia jednak całe polskie społeczeństwo – od polityki ekonomicznej i praw własności po traktowanie mniejszości i to, co podaje się na stołach. Europa nie zmienia krajów, grożąc im inwazją. Największą groźbą dla takiego kraju jest to, że Europa nie będzie chciała mieć z nim do czynienia”<sup>18</sup>.

#### UNIA EUROPEJSKA JAKO PODMIOT DYPLOMACJI PUBLICZNEJ

Analizując UE przez pryzmat miękkiej siły i dyplomacji publicznej, łatwo zauważyć, że definicje obu omawianych pojęć są państwowocentryczne: dyplomacja publiczna jest według nich domeną państw. Bruce Gregory podkreślał, że jest to instrument używany nie tylko przez państwa, ale również związki państw i innych niepaństwowych aktorów międzynarodowych, mający na celu zrozumienie kultury, podejścia i zachowania; budowanie i zarządzanie relacjami, wpływanie na myślenie oraz mobilizowanie do działania w celu popierania ich interesów oraz wartości<sup>19</sup>. Niepaństwowi aktorzy są pionierami w rozwoju nowych strategii komunikacji i wpływu, technik, które umożliwiają dialog. Ponadto włączyli w swoje działania nowe technologie oraz sieci społeczne, które stały się ich zwyczajowym środkiem komunikowania z publicznością zewnętrzną i wewnętrzną<sup>20</sup>. Nie ulega wątpliwości, że UE może być podmiotem dyplomacji publicznej. Dalej w swoich rozważaniach poszedł Hanns W. Maull podkreślając, że UE dysponuje „potęgą swojego rodzaju”. Jej mocne strony i słabości są umiejscowione w obszarze jej struktury, a także tym co już wcześniej zostało omawiane, czyli *soft power*. Należy również wspomnieć o modelowym charakterze UE i promieniowaniu tego modelu, którego siła polega m.in. na tym, że umożliwia on jedność w różnorodności<sup>21</sup>. Unia jest określana jako mocarstwo niewojskowe, oddziałujące na system międzynarodowy za pomocą środków ekonomicznych, finansowych i politycznych, a nie potęgi militarnej. Wpisuje się to w koncepcję *soft power* i wątku podjętego wcześniej, a mianowicie opierania się zewnętrznej polityki unijnej na pewnych wartościach obejmujących promowanie demokracji, ochronę praw człowieka, a także dialog czy współpracę. We współczesnej literaturze taką formę działań określa

<sup>18</sup> D. Pszczółkowska, *XXI wiek należy do Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 5.07.2005.

<sup>19</sup> B. Gregory, *American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation*, „The Hague Journal of Diplomacy” 6/2011, s. 351-372.

<sup>20</sup> Ch, J. Cox, *Digital Repertoires: Non-State Actors and ICTs*, (2006). All Volumes (2001-2008). Paper 57, [http://digitalcommons.unf.edu/ojii\\_volumes/57](http://digitalcommons.unf.edu/ojii_volumes/57) (data wejścia na stronę 3.07.2011).

<sup>21</sup> H.W. Maull, *Europa als Weltmacht? Perspektiven für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, w: *Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklung*, (red.) T. Jäger, M. Piepenschnaider, Opladen 1997, s. 91. cyt. za: J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 259.

się dyplomacją wartości<sup>22</sup>, do której UE, choć nie wprost, bez wątpienia się odwołuje. Znajduje to odzwierciedlenie między innymi w stosowaniu zasady warunkowości (*conditionality*), uzależniającej udzielanie pomocy przez UE państwom trzecim od spełniania określonych warunków politycznych, prawnych i ekonomicznych<sup>23</sup>. W tym kontekście pojawia się również koncepcja „more for more”, która oznacza, że Unia chce wspierać te państwa, które przeprowadzają więcej i bardziej znaczących reform<sup>24</sup>. Jak mówił Herman Van Rompuy, u źródeł Partnerstwa Wschodniego leżą zasady przestrzegania prawa międzynarodowego i fundamentalnych zasad oraz respektowanie praw człowieka, wolności gospodarczej, zrównoważonego rozwoju i dobrego rządzenia. Wysokie ambicje i osiągnięcia w tych dziedzinach w państwach Partnerstwa będą pociągać za sobą wyższy poziom finansowego i technicznego wsparcia z Unii Europejskiej<sup>25</sup>. Jest to bez wątpienia instrument dyplomacji publicznej.

Kolejnym aspektem unijnej dyplomacji publicznej, na który należy zwrócić uwagę i który niewątpliwie ma swoje implikacje praktyczne, jest jej dwutorowość: kształtowanie swojego wizerunku wewnętrznego oraz kształtowanie relacji z otoczeniem zewnętrznym. Zasadniczą cechą unijnej dyplomacji jest podział na działania prowadzone w granicach UE i „zewnętrznijsze”. Dwukierunkowość jest widoczna szczególnie w tej części dyplomacji publicznej, którą nazywa się polityką komunikacyjną Unii. Jest to również pewne utrudnienie badawcze, bowiem dyplomacja publiczna jest kojarzona głównie z jej międzynarodowym aspektem. W przypadku UE wewnętrzne działania stanowią znaczną część konstrukcji tożsamości i narracji, która ma działać również na zewnątrz. W rezultacie, rozróżnienie pomiędzy wewnętrznym a zewnętrznym aspektem dyplomacji publicznej staje się utrudnione, zwłaszcza w środowisku nasyconym mediami, gdzie opinia publiczna unijna i zagraniczna ma równy dostęp do informacji<sup>26</sup>. Odbiciem problemu jest choćby unijna definicja dyplomacji publicznej zawarta w broszurze wydanej z okazji 50. rocznicy podpisania traktatów rzymskich:

„dyplomacja publiczna polega na wpływaniu na postawy społeczne. Celem jest propagowanie interesów Unii poprzez zrozumienie, informowanie i wpływanie. To znaczy wyjaśnianie celów, polityki i działań i wspieranie wyjaśniania tych celów poprzez dialog z indywidualnymi obywatelami, grupami, instytucjami i mediami”<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> *Value-oriented diplomacy* - choć termin został zaproponowany przez Taro Aso, japońskiego ministra spraw zagranicznych i późniejszego premiera, to jednak jest dość powszechnie używany. Celem takich działań miało być uwypuklenie wartości takich jak demokracja, pokój, prawa człowieka, wolny rynek, praworządność.

<sup>23</sup> D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s. 15.

<sup>24</sup> A. Hug, *Europe in the World, Can EU foreign policy make an impact*, London 2013, s. 31-33.

<sup>25</sup> Herman Van Rompuy, President of the European Council, to the National Assembly of Armenia, Yerevan, 4 lutego 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/131528.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131528.pdf) (data wejścia na stronę 9.02.2013).

<sup>26</sup> S. Duke, *European External Action Service and PD*, w: *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*, (red.) M. K. Davis Cross, J. Melissen, New York 2013, s. 114.

<sup>27</sup> *The EU's 50th anniversary celebrations around the world, A Glance at EU public diplomacy at work*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, s. 13.

Nie pojawia się tutaj, jak w innych popularnych definicjach, kategoria odbiorcy zagranicznego. Definicja ta podkreśla (choć nie wprost) wewnętrzny i zewnętrzny aspekt działalności UE. Akceptacja działań dyplomacji publicznej przez własnych obywateli jest niezbędna do zachowania harmonii z dyplomacją publiczną krajów członkowskich prowadzoną w krajach trzecich. Chodzi tu o przede wszystkim o legitymizację tych działań. Inną definicję dyplomacji publicznej zaproponowała Benita Ferrero-Waldner<sup>28</sup>, która uważa, że „dyplomacja publiczna obejmuje wszystkie działania, które mają wpływ na postrzeganie przez opinię publiczną w krajach trzecich podmiotu prowadzącego dyplomację publiczną. Należy podkreślić, że nie ma ona na celu wpływania tylko na media i aktorów politycznych, ale i na społeczeństwa”<sup>29</sup>.

Ta ostatnia definicja znajduje odbicie w projekcie unijnej Strategii Komunikacyjnej dla Polityki Zagranicznej 2006-2009, gdzie można przeczytać, że najważniejszym zadaniem stojącym przed UE jest skuteczniejsze informowanie szerokiej opinii w krajach trzecich o prowadzonej polityce, jak również o stanowiących jej podstawę wartościach i celach Unii jako aktora globalnego. Taki komunikat zawiera informacje o zewnętrznych konsekwencjach polityk unijnych. Dalej czytamy, że istnieje również potrzeba osiągnięcia stałego dialogu z opinią publiczną wewnątrz Unii na temat polityki zewnętrznej. Mocniejsze skupienie się na tym obszarze będzie odzwierciedlać rosnące znaczenie zewnętrznego wymiaru działań unijnych<sup>30</sup>. A zatem, choć w dokumencie nie pada wprost termin dyplomacja publiczna, to jednak jego cele wpisują się w zadania określane w jej definicjach. W tym kontekście istotne jest również pojęcie „widoczności” (*visibility*) UE rozumianej jako świadomość i postrzeganie wizerunku jej działań zewnętrznych między zainteresowanymi stronami w UE i spoza UE, wynikających z działań komunikacyjnych lub z innych działań, które mają wpływ na ten obraz<sup>31</sup>. Niestety, jak podkreślają specjaliści, Unia nadal krótkowzrocznie poświęca większość swoich działań wewnętrznej opinii publicznej, choć komunikowanie z pozostałą częścią świata staje się niezwykle istotne dla Europejczyków przede wszystkim w kontekście działań biznesowych. Następuje bowiem swojego rodzaju erozja wpływu Europy i jej atrakcyjności. Zauważają to również politycy unijni m.in. wspomniana już B. Ferrero-Waldner, która zwróciła uwagę, że *soft power* może być kluczem do wzmocnienia sojuszy z Chińską Republiką Ludową, Indiami i innymi rynkami wschodzącymi<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Od 22.11. 2004 r. do 01.02. 2010 r. była komisarzem ds. stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej i europejskiej polityki sąsiedztwa.

<sup>29</sup> *The EU in the World - Speech by EU Commissioner Ferrero-Waldner*, [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_5657\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_5657_en.htm), (data wejścia na stronę 21.06.2012).

<sup>30</sup> Draft Communication from MRs B. Ferrero-Waldner to the Commission, *The EU in the World: Towards a Communication Strategy for the European Union's External Policy, 2006-2009* (C[2006]329).

<sup>31</sup> *Thematic evaluation of the Visibility of EU External Action - Presentation of the Final Report*, European Centre for Development Policy Management, Development Research Network, 2012.

<sup>32</sup> B. Ferrero-Waldner, *The European Union and the World: a hard look at the soft power*, Columbia accessed on March 2010, <http://www.euun.europa.eu/articles> (data wejścia na stronę 21.07.2014).

## INSTYTUCJONALNY WYMIAR UNIJNEJ DYPLOMACJI PUBLICZNEJ

Niewątpliwie punktem zwrotnym w prowadzeniu przez UE dyplomacji publicznej było wejście w życie Traktatu z Lizbony i powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (*European External Action Service, EEAS*). Miała ona podlegać bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, HR*). Obie te instytucje miały wpisywać się w strategię unijnej dyplomacji publicznej, która zakłada dialog i współpracę jako najważniejsze metody działania. Celem ich powołania było wzmocnienie znaczenia i pozycji międzynarodowej UE, a także – co ważne z punktu widzenia niniejszego artykułu – wsparcie skutecznego promowania unijnych interesów i wartości w świecie. Wzmocnienie aktywności i pozycji UE na arenie międzynarodowej miało odbywać się na płaszczyźnie jej polityki zagranicznej, poprzez reformy w obrębie unijnej dyplomacji. Warto dodać, że choć terminy te są używane zamiennie, nie są tożsame, gdyż polityka zagraniczna odnosi się do faktycznych relacji UE z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi oraz aktywności na forum międzynarodowym. Natomiast dyplomacja jest właśnie głównym instrumentem kształtowania i utrzymywania tych relacji. Traktat z Lizbony miał umożliwić budowanie spójnej dyplomacji unijnej, w pewnym sensie ograniczyć aktywność dyplomatyczną państw unijnych o wysokich aspiracjach na arenie międzynarodowej i wskazać fundamentalne zasady, którymi powinna się kierować UE jako całość<sup>33</sup>. Istotnym zapisem Traktatu jest artykuł nadający Unii jednolitą osobowość prawną, dzięki której stała się ona organizacją międzynarodową, uzyskując m.in. zdolność zawierania umów międzynarodowych, posiadania biernego i czynnego prawa legacji oraz przystępowania jako całość do organizacji międzynarodowych. Traktat wskazał również podstawowe zasady wytyczające priorytety działania UE na arenie międzynarodowej i wymienił wartości leżące u podstaw aktywności unijnej: demokrację, model państwa prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz godność osoby ludzkiej.

Wraz z powołaniem EEAS pojawiła się nadzieja na połączenie trzech elementów istotnych z punktu widzenia zarządzania komunikacją: komunikacji strategicznej, dyplomacji publicznej i zaangażowania opinii publicznej. Ta idea, która dotychczas wymykała się UE, miała na celu stworzenie pewnej kultury komunikacyjnej, w którą zaangażowane byłyby wszystkie instytucje unijne zajmujące się stosunkami zewnętrznymi<sup>34</sup>.

Catherine Asthon, pierwsza Wysoka Przedstawicielka UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, od początku podkreślała konieczność powołania profesjonalnej struktury odpowiedzialnej za komunikację, która byłaby gwarantem zaangażowania wszystkich interesariuszy<sup>35</sup> i opinii publicznej. Wynikało to z potrzeby połączenia

<sup>33</sup> A. Kusztal, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych w świetle zapisów Traktatu z Lizbony*, w: *Dokąd zmierza Europa?*, (red.) P. Mickiewicz, H. Wyligala, Wrocław 2009, s. 360.

<sup>34</sup> S. Duke, *op. cit.*, s. 118.

<sup>35</sup> Pojęcie interesariusz pochodzi z zarządzania i określa podmioty, które mogą wpływać na przedsię-



działań na poziomie wewnątrzunijnym i zagranicznej polityki unijnej. Podkreślała również konieczność prowadzenia silnej i niezależnej „operacji medialnej”, która byłaby skuteczna „w dobie globalnej 24 godzinnej kultury newsów, nasyconej informacjami i komentarzem”. Wysoka Przedstawiciel widziała potrzebę prowadzenia dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, NGO i innymi niepaństwowymi aktorami stosunków międzynarodowych. W tym celu zaproponowała wykorzystanie mediów społecznościowych, które dzisiaj są gwarancją przyciągania uwagi opinii publicznej ku prowadzonej debacie i budowania zrozumienia dla zagadnień polityki zagranicznej. Widziała też potrzebę pogłębiania integracji delegacji unijnych w promowaniu wspólnych interesów<sup>36</sup>.

Niemal wszystkie te kwestie znalazły odzwierciedlenie w niepublikowanym dokumencie pt. *Enhancing the EU's Public Diplomacy: Better visibility and efficiency in EU's foreign actions* zaprezentowanym na Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa. Stwierdzono w nim, że „postrzeganie UE przez jej mieszkańców i uznanie jej roli [...] nie jest proporcjonalne do ogromnego kapitału politycznego i finansowego Unii”<sup>37</sup>. UE od lat zмага się z problemem odgrywania roli adekwatnej do jej potencjału gospodarczego, demograficznego i politycznego. Traktat z Lizbony, wzbudził duże nadzieje na pewną redefinicję jej roli jako aktora stosunków międzynarodowych<sup>38</sup>. Rola ta oparta miała być na większej aktywności w przestrzeni międzynarodowej. Jednocześnie nie mogło nie pojawić się pytanie, czy środki i zasoby na polu dyplomacji publicznej są współmierne z nowymi unijnymi ambicjami na rzecz bardziej spójnej i aktywnej polityki zagranicznej, mającej na celu stworzenie jednolitej, efektywnej i widocznej UE.

Jeśli chodzi o działania instytucjonalne w tym zakresie to 26 lipca 2010 r. wydano decyzję o organizacji i funkcjonowaniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i powołaniu departamentu informacji i dyplomacji publicznej<sup>39</sup>. Europejską Służbę Działań Zewnętrznych w zakresie dyplomacji publicznej wspiera również sieć 139

---

biorstwo oraz pozostają pod wpływem jego działalności. W polityce zagranicznej i dyplomacji publicznej używa się tego pojęcia w odniesieniu między innymi do komunikacji strategicznej. Uznaje się, że są to zarówno osoby i instytucje działające wewnątrz danego państwa, jak i podmioty zewnętrzne. Pojęcie interesariuszy można również analizować z punktu widzenia prowadzonych działań czy projektów; są to osoby, instytucje, które nie będą w nie bezpośrednio zaangażowane, ale ich wyniki mają na nie istotny wpływ. W tym kontekście analiza grupy interesariuszy pozwala ustalić z kim dany kraj powinien się komunikować oraz ile uwagi należy poświęcić poszczególnym odbiorcom komunikatów. Szerzej na ten temat piszę w artykule: *Międzynarodowe public relations a polityka zagraniczna. Wyzwania PR-yzacji*, w: *Public relations wobec wyzwań współczesności*, (red.) G. Piechota, Kraków 2012.

<sup>36</sup> *The European External Action Service: A step change in external policy for the Union: Delivering on the promise of the Lisbon Treaty*, [http://www.europolitics.info/pdf/gratuit\\_en/267601-en.pdf](http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/267601-en.pdf) (data wejścia na stronę 20.07.2014)

<sup>37</sup> P. Strum, *Shoring up the EU's Public Diplomacy in CSDP*, *European Security Review*, 52/2010, s. 34.

<sup>38</sup> O koncepcji roli UE w stosunkach międzynarodowych mowa będzie w dalszej części tekstu.

<sup>39</sup> *Council Decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service* (2010/427/EU).

delegatur i biur Komisji Europejskiej na całym świecie. Ich zadaniem jest promowanie UE, co potwierdza wydany w grudniu 2012 r. dokument *Information and Communication Handbook for EU delegation*, gdzie wymienia się podstawowe cele promocji UE w świecie<sup>40</sup>. Jest wśród nich kreowanie obrazu Unii jako głównego partnera mogącego pomóc w przemianach demokratycznych, promocja jako największego donatora pomocy rozwojowej czy jako głównej siły ekonomicznej reagującej na kryzysy. Dokument nawiązuje również do praw człowieka oraz stawia UE jako gwaranta bezpieczeństwa w kontekście zagrożeń globalnych<sup>41</sup>.

#### ŹRÓDŁA UNIJNEJ *SOFT POWER* JAKO NARZĘDZIA DYPLOMACJI PUBLICZNEJ

Odwołując się do koncepcji Josepha S. Nye można wskazać na kilka źródeł miękkiej siły UE, które mogą pomagać w realizacji celów dyplomacji publicznej. Może to być kultura (w tym różnorodność językowa i kulturowa), wspomniane wspólne wartości oraz polityka zagraniczna.

Dyplomacja kulturalna, rozumiana jako wymiana pomiędzy narodami idei, informacji, sztuki i innych aspektów kultury, już od dawna jest istotnym elementem działań unijnych. W opublikowanym w kwietniu 2014 r. raporcie pt. *Preparatory Action. Culture in EU External Relations. Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship*<sup>42</sup>, podkreślono, że Unia i państwa członkowskie mogą zyskać na stosowaniu dyplomacji kulturalnej. W perspektywie dzięki lepszemu dostępowi do rynku dla europejskiego sektora kultury i sektora kreatywnego, większej różnorodności kulturowej, a także wymianie wartości europejskich, ma to przynieść korzyści również gospodarce. Raport powstał na podstawie badań naukowych przeprowadzonych w 28 państwach członkowskich UE i w państwach partnerskich<sup>43</sup>. W dokumencie zawarto zalecenia dotyczące sposobów zwiększenia efektów europejskiej dyplomacji kulturalnej, które obejmują między innymi lepszą koordynację, nowe metody finansowania, a także łączenie zasobów organizacji kulturalnych i państw członkowskich, zwłaszcza za pośrednictwem ich instytutów kultury i pracowników dyplomatycznych za granicą. Dokument ten wpisuje się w jeden z trzech celów strategicznych „Europejskiej

<sup>40</sup> *Information and Communication: Handbook for EU Delegation in third countries and to International Organizations*, December 2012.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Raport został opracowany przez konsorcjum instytucji kultury obejmujące: Instytut Goethego, Bruksela, BOZAR – Centrum Sztuk Pięknych, Bruksela, *British Council*, Bruksela, Duński Instytut Kultury, Bruksela i podmioty działające w sektorze kultury, takie jak: Europejska Fundacja Kultury (ECF), Instytut ds. Stosunków Kulturalnych z Zagranicą (IFA), *Institut Français*, Paryż, *KEA European Affairs*.

<sup>43</sup> W pracach brało udział 10 partnerów strategicznych: Brazylia, Chińska Republika Ludowa, Indie, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Meksyk, Republika Południowej Afryki, Rosja i Stany Zjednoczone Ameryki oraz 16 państw sąsiadujących z UE: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mołdawia, Maroko, okupowane terytoria palestyńskie, Syria, Tunezja i Ukraina.

agendy kultury<sup>44</sup>, którym Komisja i państwa członkowskie kierują się we wspólnej pracy na tym polu. Działania opierają się na dialogu politycznym w dziedzinie kultury, promowaniu wymiany kulturalnej, uwzględnienia kultury lokalnej we wszystkich projektach finansowanych przez UE oraz zwiększenia udziału UE w pracach organizacji międzynarodowych działających w sektorze kultury oraz w ramach inicjatywy Sojusz Cywilizacji ONZ<sup>45</sup>. Christopher Gordon<sup>46</sup>, zwrócił jednak uwagę na pewne niedociągnięcia w polityce kulturalnej UE. Uważa, że jej cele zostały sformułowane zbyt szeroko i zdecydowanie wykraczają poza kompetencje UE zawarte w traktacie lizbońskim. Wiąże się to również ze środkami finansowymi przeznaczanymi na kulturę, jak i z dobrowolnym charakterem uczestnictwa państw członkowskich w tych programach, co z jednej strony sprzyja wymianie praktyk, z drugiej jednak osłabia mechanizm wspierania kultury w UE. Autor zauważył również, że stosowanie regulacji w dziedzinie kultury jest niezwykle trudne, gdyż mamy do czynienia z wieloma zmiennymi, które należy wziąć pod uwagę. Jest wśród nich różnicowanie językowe Europy, kontekst historyczny, różnice kulturowe, różne systemy prawne. To, co niejednokrotnie podkreślane jest jako siła Europy (czyli jej różnorodność), tutaj okazuje się słabością. Słabością jest również podział kompetencji, odmienna będzie bowiem perspektywa Komisarza ds. Edukacji, Kształcenia, Kultury i Młodzieży oraz Komisarza ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów. Wśród źródeł nieskuteczności działań UE autor wymienił duże różnicowanie podmiotów zaangażowanych w tę dziedzinę i pojawiający się konflikt interesów. Podobnie Gottfried Wagner zwrócił uwagę, że Europa ma wiele do zaoferowania w sferze kultury i nauki, jednak jej zagraniczna polityka kulturalna jest nieefektywna: brakuje realnej strategii i spójnego działania<sup>47</sup>.

Jak wynika z raportów przygotowywanych przez Komisję, kultura jest nierozłącznie związana z wartościami, które Unia chce promować. Wiąże się to między innymi z odgrywaną przez nią rolę propagatora wartości demokratycznych i praw człowieka<sup>48</sup>. Koncepcja roli międzynarodowej jest istotna w analizie dyplomacji publicznej, ponieważ jest utożsamiana z polityką zewnętrzną państwa. Ziemowit J. Pietraś stwierdził, że rola jest funkcją: wyznaczników polityki prowadzonej przez daną jednostkę polityczną, oddziaływania systemów międzynarodowych, z którymi jednostka utrzymuje stosunki oraz – co istotne – koncepcji jej roli, czyli sposobu konkretyzowania ideologii politycznej w formie doktryn, polityk, programów działań. Rolę można rozumieć zatem jako spójny system działań w stosun-

<sup>44</sup> Tytuł powstałego w 2007 r. dokumentu brzmi *Europejski program działań na rzecz kultury w globalizującym się świecie*.

<sup>45</sup> *Europejska agenda kultury w dobie globalizacji świata*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/culture/l29019\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/culture/l29019_pl.htm), (data wejścia na stronę 10.08.2013).

<sup>46</sup> Ch. Gordon, *Great expectations – the European Union and cultural policy: fact or fiction?*, "International Journal of Cultural Policy", 2012 Volume 16, Issue 2. May.

<sup>47</sup> G. Wagner, *Soft power in Europe's external relations? External cultural relations!*, [http://www.moreurope.org/sites/default/files/Soft%20power%20in%20Europe\\_GW.pdf](http://www.moreurope.org/sites/default/files/Soft%20power%20in%20Europe_GW.pdf) (data wejścia na stronę 21.07.2014).

<sup>48</sup> Obszerną analizę teorii ról UE proponuje J. Zajac w publikacji: *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa, 2010.

kach zewnętrznych wybranych przez daną jednostkę polityczną<sup>49</sup>. Jak zauważyła Justyna Zając pisząc o rolach UE, podejmowanie kwestii związanych z wartościami w polityce unijnej wobec państw trzecich wynikało z wartości leżących u jej podstaw: wolności, godności, swobody działania czy rządów prawa. Można zatem uznać, że w tym zakresie unijna dyplomacja publiczna jest rozwijana na dwóch poziomach: regionalnym i globalnym. Regionalne działania polegają na przyciąganiu z sąsiedztwa państw, które przyjmują unijny model rozwoju, akceptują dorobek prawny, gwarancje praw człowieka i praw mniejszości. Zainteresowanie członkostwem w UE państw regionu świadczy o atrakcyjności tego modelu. Natomiast na poziomie globalnym Unia proponuje innym regionom model wychodzenia z sytuacji konfliktowych, jaki sama realizuje po II wojnie światowej. W nim istotne są wartości, które Unia wdraża we współpracujących z nią państwach<sup>50</sup>. Powołując się na słowa Zakiego Laïdi, UE upatruje swojej szansy w byciu mocarstwem normatywnym, budując siłę w oparciu na prawie międzynarodowym. Jedną z przyczyn tego podejścia jest fakt, że zjednoczenie Europy stanowiło wyraz sprzeciwu wobec wojny. Europa obrała drogę opartą na wartościach, tzw. idealistyczną, zamiast realistycznej, opartej na sile<sup>51</sup>.

Jako przykład działań w tym zakresie można wskazać Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS), która stanowi element dyplomacji publicznej UE<sup>52</sup>. Jej celem było umocnienie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych oraz umożliwienie sąsiadom UE udziału w różnych formach jej działalności. Współpraca miała odbywać się na bazie systemu wspólnych wartości, obejmujących między innymi trwałość, rozwój, przestrzeganie praw człowieka, kwestie ekonomiczne, jak i zasady wolnego rynku. EPS była również podstawą do utworzenia Partnerstwa Wschodniego. Jego idea została przedstawiona wiosną 2008 r. jako wspólny projekt Polski i Szwecji, mający na celu wzmocnienie wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>53</sup>. Oprócz celów politycznych i gospodarczych, współpraca miała obejmować problemy związane z rozwojem współpracy naukowej, społecznej, kulturalnej oraz wymiany młodzieży m.in. umożliwienie uczestnictwa w programie Erasmus obywatelom państw partnerskich. Podkreślano również rolę społeczeństwa obywatelskiego w rozwijaniu współpracy z państwami partnerskimi oraz wskazano na nowe możliwości wspierania przemian społecznych, m.in. Europejską Fundację na rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy*) oraz Instru-

<sup>49</sup> Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989, s. 16..

<sup>50</sup> S. Parzymies, *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, w: *Dyplomacja czy siła. Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>51</sup> Z. Laïdi, *La norme avant la force*, w: *Europe. Puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*, red. B. Adam, GRIP, Bruxelles 2006, s. 26-32.

<sup>52</sup> EPS obejmuje obecnie Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Moldawię, a także państwa południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Palestynę, Syrię, Tunezję.

<sup>53</sup> T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Natolin”, nr 42, 2010, s. 7.

ment Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (*Civil Society Facility*), o co zabiegała szczególnie strona polska<sup>54</sup>. Drugim przejawem EPS jest Unia dla Śródziemnomorza, powstała z kolei z inicjatywy Francji w 2008 r. Jej celem było stworzenie obszaru pokoju, stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu gospodarczego, przestrzeganie zasad demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz promowanie zrozumienia między kulturami i cywilizacjami w regionie Morza Śródziemnego.

Oba projekty mogą być traktowane jako przejaw dyplomacji publicznej UE. Należy jednak zauważyć, że nie do końca spełniły swoją funkcję. Miały być efektywnym instrumentem, jednak państwa, do których były adresowane nie potwierdziły, że są w stanie przyjąć propozycje UE. W specjalnym raporcie dotyczących działań Unii dla Śródziemnomorza przeczytać możemy, że Europa oczekiwała od partnerów przyłączenia się do jej systemu wartości, zwłaszcza demokracji i rządów prawa, w zamian za co proponowała podzielenie się sukcesami liberalnej gospodarki. Jednak ta oferta nie przekonała krajów śródziemnomorskich, które niechętnie brały na siebie ciężar zmian politycznych i społecznych<sup>55</sup>. Podobnie jest w przypadku Partnerstwa Wschodniego: przykłady Białorusi, Azerbejdżanu czy Armenii potwierdzają tylko tę regułę. Mówi się nawet o całkowitej porażce idei i konieczności jej przeformułowania<sup>56</sup>. Niestety w tym przypadku dyplomacja wartości nie została podparta konkretnymi działaniami. Unia powinna zatem zadać sobie pytanie, w którym kierunku powinny pójść jej działania w tym zakresie.

Kontynuując rozważania na temat wartości jako źródła unijnej *soft power* należy wspomnieć również o przyznaniu Unii Europejskiej w 2012 r. Nagrody Nobla. Jak podkreślał Norweski Komitet Noblowski, to właśnie „skuteczna walka o pokój, pojednanie, demokrację i prawa człowieka” stanowiły przyczynek do decyzji. Komitet przypomniał, że Unia to nie tylko rynek, ale podstawą powojennych procesów integracji w Europie było dążenie do umocnienia pokoju i budowania poczucia bezpieczeństwa. Są to więc klasyczne elementy *soft power*. Współpraca gospodarcza miała zaś przyczynić się do poprawy warunków życia i wzrostu gospodarczego. Rozpatrując ten fakt w kontekście dyplomacji publicznej, był to niewątpliwie sukces wizerunkowy, choć budzący kontrowersje nie tylko mediów, ale i samych polityków unijnych<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Partnerstwo Wschodnie, <http://www.msz.gov.pl/Partnerstwo,Wschodnie,19887.html> (data wejścia na stronę 14.08.2012) oraz A. Dorywalski, *Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie – przebieg i analiza*, [http://www.psz.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39784](http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=39784), (data wejścia na stronę 14.08.2012).

<sup>55</sup> *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, EuroMeSCO Paper 68/2008, s. 5.

<sup>56</sup> *Koncepcja poniosła porażkę – prof. Stratenschulte o Partnerstwie Wschodnim*, [http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,14784169\\_Koncepcja\\_poniosla\\_porazke\\_\\_\\_prof\\_\\_Stratenschulte.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,14784169_Koncepcja_poniosla_porazke___prof__Stratenschulte.html), (data wejścia na stronę: 12.07.2014).

<sup>57</sup> Wśród analityków pojawia się nawet teza, że prawdopodobnym celem przyznania UE Pokojowej Nagrody Nobla było ocieplenie jej wizerunku wśród mieszkańców Europy i świata (potencjalnych partnerów handlowych spoza UE).

## WNIOSKI I REKOMENDACJE

Wracając do przytoczonej na początku artykułu koncepcji państwa sieciowego, należy zwrócić uwagę na problem geopolityczny, z którym mamy do czynienia w kontekście działania unijnej dyplomacji publicznej. Wspomniany już Manuel Castells uważał, że państwa narodowe nadal traktują sieci władzy jako stół negocjacyjny, przy którym mają okazję zadbać o własne interesy. Nie współpracują dla wspólnego dobra, a kontynuują prowadzenie polityki według własnych tradycyjnych zasad: maksymalizacji interesów państwa narodowego czy traktowania priorytetowo osobistych interesów aktorów politycznych stojących na czele państw narodowych. W istocie świat jest multilateralny, ale niektórzy najpotężniejsi aktorzy polityczni (Stany Zjednoczone, Rosja, Chińska Republika Ludowa) skłaniają się do działań unilateralnych i dbają przede wszystkim o własne interesy, nie przejmując się destabilizacją na świecie. Tym samym zagrażają również własnemu bezpieczeństwu, ponieważ ich jednostronne działania w globalnie współzależnym świecie wywołują systemowy chaos. W ostatecznym rozrachunku, jedynie władza globalnego społeczeństwa obywatelskiego, oddziałująca na opinię publiczną za pośrednictwem mediów i sieci komunikacyjnych, może pokonać historyczną inercję państw narodowych i sprawić, że zgodzą się one na ograniczenie własnej władzy w zamian za wzmocnienie legitymizacji i skuteczność. Unijna dyplomacja publiczna nie będzie spełniać efektywnie swojego zadania, jeśli kraje UE nadal będą praktykować dyplomację państwowocentryczną, opartą na systemie westfalskim, nie czerpiąc z korzyści, jakie może im dać wielopoziomowe zarządzanie. Taki stan rzeczy potwierdzają słowa wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej odpowiedzialnej za strategię komunikacyjną Margot Wallström z 2007 r., która ze swojego punktu widzenia stwierdziła, że rządy państw członkowskich popierają UE w sprawach, które mogą im przynieść popularność, ale jednocześnie obarczają Brukselę winą za niepopularne decyzje. Nie potrafią wyjaśnić swoim obywatelom, dlaczego dana decyzja została podjęta. W rezultacie znacząca większość obywateli jest źle informowana o unijnych projektach i wielu z nich ma negatywny wizerunek Unii. Rodzi to poważne problemy w kontekście podejmowania działań z zakresu dyplomacji publicznej i ogranicza jej skuteczność<sup>58</sup>. Ponadto, *EEAS* jest tylko pozornie niezależne, albowiem jak potwierdził Michael Mann (rzecznik prasowy Catherine Ashton) pomysł, że może ona kształtować własną politykę zagraniczną wbrew woli państw członkowskich jest nierealny – bez poparcia państw członkowskich żadnych działań nie uda się podjąć<sup>59</sup>. Co więcej, należy zaznaczyć, że pomimo uzyskania przez UE jednolitej osobowości prawnej i zdefiniowania tożsamości, państwa UE zachowują jednak kompetencje w sferze prowadzenia własnej polityki zagranicznej. Decyzje podejmowane w ramach Unii zapadają zaś jednomyślnie; co za tym idzie, tożsamość

<sup>58</sup> M. Wallström, *Communicating Europe in Partnership, Is the EU really listening to citizens*. SPEECH/07/602, 3.10.2007.

<sup>59</sup> S. B. Anderson, *Why the EAS Will Not Increase the EU's Visibility In External Affairs: How Coordination Hinders News Coverage*, [http://euce.org/eusa/2013/papers/2b\\_anderson.pdf](http://euce.org/eusa/2013/papers/2b_anderson.pdf) (data wejścia na stronę 12.07.2014).

międzynarodowa UE nadal pozostaje raczej potencjalna niż faktyczna. Polityka zagraniczna i obronna opierają się zatem na zasadzie współpracy międzyrządowej, zakładającej kształtowanie programów i podejmowanie działań w drodze dobrowolnej współpracy, z czego wynika, że ostatnie słowo należy do państw członkowskich. Jeszcze raz należy podkreślić, jak często utrudnia to prowadzenie unijnej dyplomacji publicznej.

O ile w kontekście kultury jako źródła *soft power* stan powyższy nie jest dużym problemem, to już w przypadku działań politycznych może powodować kontrowersje. Choć rola UE powinna wzrastać na arenie międzynarodowej, to zwłaszcza w wymiarze globalnym Unia nie odgrywa roli odpowiadającej jej aspiracjom. Wpływ ten jest nieadekwatny do jej potencjału uwarunkowanego liczbą ludności, terytorium, czy wielkością PKB<sup>60</sup>. Wspominał o tym José Manuel Barroso, pierwszy Przewodniczący Komisji Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, kładąc nacisk na strategiczne wyzwania stojące przed UE w kontekście szansy i konieczności zdefiniowania swojej przyszłości, mówił również o konieczności angażowania się w sprawy międzynarodowe Unii jako całości, a nie tylko jako 28 państw, przestrzegając przed tym, że jeśli Europa nie będzie siłą w świecie, świat obejdzie się bez niej: bez UE ale również bez państw unijnych<sup>61</sup>.

Odpowiadając na pytanie zawarte we wstępie artykułu: jak (i czy?) omawiana forma komunikowania międzynarodowego publicznego wpływa/może wpłynąć na postrzeganie UE i jej współczesnej roli, warto powołać się na ostatnie wyniki badań *EU Neighbourhood Barometer Survey*<sup>62</sup>. Pokazują one pozytywny trend<sup>63</sup>, jeśli chodzi o państwa Partnerstwa Wschodniego: 53% ich obywateli postrzega stosunki z Unią pozytywnie (wzrost o 6 punktów procentowych). Jeśli chodzi o kraje z południa, to wzrost nie był tak znaczący i poparcie utrzymywało się na poziomie 49%. Co jest również ciekawe w przypadku tych ostatnich krajów, obraz UE jest bardziej pozytywny w krajach Maghrebu (62%), niż w krajach Mashreku (41%), gdzie mamy do czynienia z większą liczbą krytycznych informacji na temat Unii. Badania te dostarczają również informacji na temat dziedzin współpracy z Unią. W państwach Partnerstwa Wschodniego priorytetem są pokój i bezpieczeństwo (60%), również handel (37%) oraz walka z ubóstwem (34%). Wyniki są nieco inne w krajach południa: jako główne obszary współpracy wyłaniają się handel (35%), pokój i bezpieczeństwo (26%), a także zatrudnienie (23%). Zatem działania w zakresie dyplomacji publicznej na tym obszarze, choć – jak wcześniej pisano – są często krytykowane, pokazują jednak, że Unia nie jest tam odbierana obojętnie, a potencjał tkwiący w dyplomacji publicznej w zakresie ułatwiania osiągnięcia celów polityki międzynarodowej jest być może nie

<sup>60</sup> E. Górnicz, *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian Traktatu z Lizbony*, *Unia Europejska na forum globalnym*, „Biuletyn Analiz UKIE”, 23/2009, s. 5.

<sup>61</sup> J. M. Barroso, President of the European Commission, State of the Union 2010, Speech/10/411, Strasbourg, 2010, s. 8.

<sup>62</sup> Badania są przeprowadzane cyklicznie, <http://www.tns-opinion.com/content/press-release-eu-neighbourhood-barometer-survey-5th-wave-spring-2014-sept-2014>. (data wejścia na stronę 20.12.2014).

<sup>63</sup> W porównaniu z wcześniejszymi badaniami (z jesieni 2013 r.)

do końca wykorzystany. Takie badania są bez wątplenia wskazówką, w którym kierunku powinny iść działania i komunikaty urzędników unijnych; dowodzą również, iż prowadzenie dyplomacji publicznej wpływa w sposób znaczący na postrzeganie czy obraz UE.

Potencjał ten nadal jednak nie jest do końca wykorzystany, co pozostaje dylematem urzędników odpowiedzialnych za politykę zagraniczną. Jeśli w przyszłości dyplomacja publiczna ma spełniać większą rolę w kreowaniu obrazu UE, należy skupić się na dwóch bardzo istotnych kwestiach. Po pierwsze we wspomnianych dokumentach unijnych zidentyfikowano środki, którymi ma posługiwać się dyplomacja publiczna, jednak nie wskazano służących im strategii czy rozwiązań w tym zakresie. Po drugie brakuje określenia konkretnych interesariuszy tych działań, co pozwoliłoby je efektywnie prowadzić. Wnioski płynące z rozważań dotyczących roli dyplomacji publicznej w kreowaniu wizerunku Unii są jednoznaczne: Unii zależy na wykorzystaniu dyplomacji publicznej w celu kształtowania pozytywnego wizerunku, a co za tym idzie również realizacji celów politycznych. Jednak realizacji tych działań już tak jednoznacznie podsumować nie można. Mai'a Davis Cross i Jan Melissen formułują istotne rekomendacje dla unijnej dyplomacji publicznej, które potraktować można również jako zastrzeżenia do działalności Unii na tym obszarze. W ich rozumieniu kluczowa jest dwukierunkowa komunikacja z krajami spoza UE, oparta na dialogu, współpracy i wspólnych sieciach oraz odrzucenie modelu komunikowania jednokierunkowego. Dyplomacja publiczna powinna być planowana i realizowana bliżej społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi również o współpracę z regionami i miastami, która może uzupełniać unijną dyplomację publiczną, podmioty te są bowiem między innymi beneficjentami funduszy unijnych. Kolejna rekomendacja została już omówiona wyżej, a dotyczy zintegrowania komunikatów dla opinii zewnętrznej z tymi na poziomie wewnętrznym. Powstanie *EEAS* miało pociągać za sobą nowe podejścia do zaangażowania zewnętrznej opinii publicznej. Instytucja ta powinna pełnić znaczącą rolę nie tylko w kształtowaniu pozytywnego wizerunku Europy, ale również w pokazaniu jej jako nowoczesnej i prężnej. Ponadto rządy państw unijnych powinny dzielić się dobrymi praktykami w dziedzinie dyplomacji publicznej, co skutkować może doskonaleniem praktyki na poziomie unijnym<sup>64</sup>.

Jak zauważa Mai'a Davis Cross państwa UE mają swoich interesariuszy, jednak większość z nich skupia się bardziej na innych członkach UE, niż na krajach zewnętrznych. Ten problem dotyka zwłaszcza nowych członków UE oraz państw mniejszych. Co więcej, badania Philipa Fiske de Gouveia i Hestera Plumridge<sup>65</sup> dotyczące europejskiej opinii publicznej i strategii dyplomacji na szczeblu krajowym pokazują, że niektóre państwa członkowskie są bardziej niż inne skupione na pokazywaniu swojego miejsca w Europie. Można zatem wnioskować, że w takich społeczeństwach infor-

<sup>64</sup> M. K. Davis Cross, J. Melissen, *Communicating Europe. At Home in Tomorrow's World*, "Clingendael Policy Brief", 24/2013, s. 6-7.

<sup>65</sup> P. Fiske de Gouveia, H. Plumridge, *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*, London 2005.



macje na temat UE będą pojawiały się częściej, ale oczywiście nie musi pociągać to za sobą większej ich ilości i nawiązań do tematów konkretnie interesujących dane społeczeństwo. Ważny jest fakt, że nawet bardziej europocentryczne państwa unijnie (np. Polska, Niemcy, Litwa) koncentrują się na wiadomościach np. o unijnych funduszach albo stypendiach. Rzeczywisty udział unijnej dyplomacji publicznej miałby miejsce tak naprawdę wtedy, gdyby państwa członkowskie podjęły wysiłek reprezentowania Unii w swoich strategiach krajowych. Jeśli natomiast popatrzymy na strategie dyplomacji publicznej poszczególnych krajów, są one dość zróżnicowane. Zawierają one kwestie związane z unijną dyplomacją kulturalną, gospodarczą czy wymianą edukacyjną. Inicjatywy 28 państw pokazują różnorodność Wspólnoty. Nie jest to sprzeczne z nadrzędną ideą dyplomacji UE: „zjednoczeni w różnorodności”. Problem leży w tym, że aspekt „zjednoczeniowy” nie jest tak mocny jak „zróżnicowanie”. Nie ma też korelacji pomiędzy wysoki czy niskim poziomem powiązania obywateli danego państwa z Europą, a ich narodowymi strategiami dyplomacji publicznej i uwzględnianiem w nich kwestii europejskich. Świetnym tego przykładem są Francja i Hiszpania, gdzie poziom ten jest bardzo wysoki, natomiast kwestie europejskie nie są uwzględniane w strategiach dyplomacji publicznej<sup>66</sup>.

Można jednak upatrywać w dyplomacji publicznej pewnej szansy na poprawę wizerunku UE, choć zależy to od kilku czynników. Simon Duke wskazuje rekomendacje mogące usprawnić unijną dyplomację publiczną, czyniąc ją bardziej efektywną. Po pierwsze należy zdać sobie sprawę, co tak naprawdę powinno być kluczowym komunikatem i znaleźć odpowiedni kontekst dla dyplomacji publicznej. Należy również zastanowić się nad prawdziwością często używanych terminów czy haseł, takich jak praworządność czy multilateralizm, tak by były one czymś więcej niż tylko sloganami i mogły być wykorzystane w dyplomacji publicznej. Mogłoby to pomóc Wysokiemu Przedstawicielowi i innym instytucjom w skupieniu się na kluczowym komunikacie dyplomacji publicznej, powiązanych z priorytetami Unii na arenie międzynarodowej i uniknięciu chaotycznego podejścia, z którym mamy do czynienia dzisiaj. Warto byłoby podjąć wysiłki na rzecz koordynacji działań w ramach *EEAS*, ale również pomiędzy *EEAS* a państwami członkowskimi. Urzędnicy powinni zastanowić się nad wypracowaniem metod działań opartych na odpowiednich instrukcjach czy procedurach, jednak najpierw należałoby takowe stworzyć. Simon Duke wskazuje również na użycie e-dyplomacji, która – według niego – ma olbrzymi potencjał, zwłaszcza w państwach, gdzie korzystanie z mediów społecznościowych jest szczególnie rozpowszechnione. Pamiętać jednak należy o ograniczeniach tego narzędzia, bowiem ma ono cele krótkoterminowe, nie jest zaś dobre dla komunikowania bardziej kompleksowych zagadnień<sup>67</sup>.

Mimo że UE cierpi na brak zaufania i entuzjazmu ze strony własnego społeczeństwa, nadal jest atrakcyjną marką poza Europą. Coraz częściej jednak międzynarodo-

<sup>66</sup> M.K. Davis Cross, *EU Foreign Policy and the Challenge of Public Diplomacy*, <http://stockholm.sgir.eu/uploads/Mai'a%20Cross%20EU%20PubD%20paper.pdf>, (data wejścia na stronę: 3.08.2011).

<sup>67</sup> S. Duke, *op. cit.*, s. 131.

wa opinia publiczna skupia się na momentach, gdy UE nie mówi jednym głosem, co może w konsekwencji również osłabić jej wizerunek w krajach trzecich. Pojawia się zatem pytanie, jak tę reputację podtrzymać i powiązać z priorytetami polityki zagranicznej UE? Tutaj jest właśnie miejsce dla dyplomacji publicznej, która jako dialogowa forma komunikowania taką rolę może odegrać.

Urzędnicy powinni postawić na większe zaangażowanie mediów, ale też uświadomić sobie rolę, jakie w tym zakresie mają pełnić same instytucje unijne, państwa członkowskie i inni partnerzy. Stworzona strategia powinna służyć budowaniu relacji z otoczeniem zewnętrznym, które wpłyną na pozytywny wizerunek UE, a w konsekwencji pomogą także samym obywatelom docenić jej wartość.

**dr Marta Ryniejska-Kieldanowicz**, Uniwersytet Wrocławski (marta.kieldanowicz@uni.wroc.pl)

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, miękka siła, dyplomacja publiczna, wizerunek, polityka zagraniczna

**Keywords:** European Union, soft power, public diplomacy, image, foreign policy

#### *Abstract*

*The aim of this article is to provide an answer to the question of how the European Union uses the tools and methods of public diplomacy, the extent to which these can help achieve international goals and what their functions are. I characterize soft power and public diplomacy, and point out which programs proposed by the EU are of worldwide interest, that concern not only the European Union but also foreign audience. What are the current tendencies and what challenges do countries face on the international stage? As T. Łoś-Nowak rightly notes contemporary foreign policy in the late-Westphalian international system is becoming increasingly complex in the context of a radically changing world. Therefore articulating and implementing foreign policy has become complex and multi-faceted. Beata Ociepka presents public diplomacy as a two-way, dialogue-based form of international communication, directed at the public abroad, implemented via the mass media and direct channels. Its aim is to shape and foster abroad a positive image of one's country and community by influencing public opinion and thus shaping positive attitudes to the country that sponsors such undertakings. Public diplomacy is to help the European Union achieve its aims on the international stage. Thus, Europe's public diplomacy is an important element of EU relations with the rest of the world and thus plays a part in shaping the EU's reputation and affects the exercise of union interests.*