



Ryszard Stemplowski

**Polska w systemie światowym:
zmiana ustroju i polityki zagranicznej**

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych zainaugurował swoje Wykłady Publiczne cyklem zatytułowanym *Ustrój państwa a polityka zagraniczna*. Do ich wygłoszenia nie zapraszałem jednak zawodowych badaczy ustroju czy polityki zagranicznej, lecz obecnego ministra spraw zagranicznych i wszystkich byłych ministrów spraw zagranicznych (od 1989 r.). Nie chodziło bowiem o uraczenie zebranej publiczności serią akademickich rozważań, lecz przede wszystkim o stworzenie faktu społecznego w postaci publicznego odniesienia się do tematu bezpośrednio dotyczącego polskiej przemiany ustrojowej i reorientacji polskiej polityki zagranicznej przez czołowych współtwórców owej reorientacji. I rzeczywiście, otrzymaliśmy unikatowy materiał źródłowy, bardzo obszerny wypowiedzi wszystkich ministrów spraw zagranicznych: Krzysztofa Skubiszewskiego, Andrzeja Olechowskiego, Dariusza Rosatiego, Bronisława Geremka, Władysława Bartoszewskiego (teksty ich wykładów znajdują się w pierwszym numerze „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego”). W żadnym kraju przechodzącym transformację ustrojową, poza Polską, nie było wśród ministrów spraw zagranicznych tylu postaci wybitnych.

W niniejszym nawiązaniu do głównych tez mego wykładu, wygłoszonego na zakończenie wymienionego cyklu, zamierzam naszkicować wstępny zarys kontekstu działania wymienionych ministrów, łącząc (a) podejście metodologiczne, które nie będąc ani państwowocentrycznym, ani politykocentrycznym, pozwala uchwycić związek pomiędzy ustrojem i polityką poprzez transdyscyplinarne spojrzenie na tę relację jak na element funkcjonowania syste-

mu światowego oraz (b) elementy podejścia monodyscyplinarne-go: przede wszystkim prawniczego i politologicznego (na inną okazję pozostawiając jednak zajęcie się odniesieniami do najbardziej rozpowszechnionych koncepcji i „teorii” stosunków międzynarodowych).

Zasadniczym punktem odniesienia jest tu zatem system światowy pojmowany jako proces, w którym przepływy informacji, kapitału, towarów, usług i ludzi, odbywające się pod wpływem nieustannej akumulacji kapitału, rozwoju nauki i techniki oraz oddziaływania środowiska przyrodniczego, sprzężone z instytucjami, kształtują dynamiczną hierarchię złożoną z centrum, półperyferii i peryferii, co przejawia się właśnie w podziale pracy i nierównomiernościach rozwoju, sprzężonych z podziałem na państwa. Państwa nieustannie maksymalizują swoje położenie w systemie światowym, niektóre dążą do pełnienia funkcji hegemonu systemu. Państwa odgrywają w tym systemie rolę pierwszoplanową, lecz nie są w nim instytucjami jedynymi, żeby tylko wymienić korporacje ponadnarodowe. Obecna globalizacja może być zatem rozumiana jako współczesna faza funkcjonowania systemu światowego. Przejawem nieregularności systemowej był ZSRR, jako próba stworzenia systemu alternatywnego (ani to pierwsze tego rodzaju zjawisko w systemie światowym, ani ostatnie).

Polska jako kraj z ustrojem państwowego socjalizmu znajdowała się w położeniu zależnym od ZSRR, będąc jednak częściowo zintegrowana z systemem światowym.

Aczkolwiek procentowy udział RWPG w handlu światowym wyrażał się jednocyfrowo, a przepływy kapitałowe, informacyjne i osobowe ze światem zewnętrznym były bardzo małe i ściśle kontrolowane przez państwo, to ani ZSRR, ani tym bardziej „wspólnota państw socjalistycznych” (blok radziecki), nie stworzyły systemu alternatywnego. Stworzenie go było niemożliwe. Chociaż bowiem komuniści deklarowali dążenie do nowego ustroju powszechnego, to w rzeczywistości ZSRR i cały blok sowiecki usiłowały „dogonić i prześcignąć kapitalizm” na gruncie tego odrzucanego systemu. Główna różnica polegała na tym, że przebycie ścieżki rozwojowej, zaczynającej się przyspieszoną („socjalistyczną”) industrializacją, a kończącej wysoką konsumpcją (welfare state w odmianie „każdemu według jego potrzeb”), miało się dokonać dzięki wszechobjęmu państwu pod przewodem oligarchii czyli wyższego aparatu partyjno-państwowego. To była bardzo ważna różnica, lecz nie usuwała ona zasygnalizowanej powyżej, podstawowej

trudności: tworzenie systemu alternatywnego dokonywało się w kontakcie polityczno-wojskowo-ekonomiczno-naukowo-wywiadowczym z systemem panującym i przy pomocy jego podstawowej logiki ewolucyjnej. Naturalnie, inne dostępne logicznie rozwiązanie – autarkia absolutna – było tym bardziej nierealistyczne. (Fiasco budowy systemu alternatywnego nie oznacza, oczywiście, braku jakichkolwiek przemian zastanego stanu rzeczy.)

Polska, jak wszystkie państwa bloku wschodniego, była więc częściowo zintegrowana z panującym systemem światowym, lecz owa częściowość czy – powiedzmy lepiej - niepełność miała zakres nietypowy. Powiązanie Polski z panującym systemem światowym było wszechstronniejsze niż jakiegokolwiek innego państwa tego bloku i głębsze niż zwykle się wtedy sądzić. Dobrze wiemy, dlaczego tak było, konieczne trzeba jednak zwrócić uwagę na konsekwencje tego stanu rzeczy. Otóż zasadniczą cechą polskiego położenia była jej podwójna półperyferyjność: zarówno w międzypaństwowym bloku radzieckim, jak i w systemie światowym.

Półperyferyjny uczestnik wielkiego systemu (czy to będzie system światowy czy blok państw złożony z ZSRR i państw przezeń zdominowanych) stwarza w nim największe zagrożenie. Nie wytwarza go państwo peryferyjne (mimo że jest zwykle bardzo niestabilne), ponieważ jego oddziaływanie zewnętrzne jest zbyt słabe; nie wytwarza państwo-hegemon systemu (nie tylko dlatego, że jest wewnętrznie stabilne), właśnie takie państwa stabilizują „swoje” systemy. To właśnie państwo półperyferyjne łączy w sobie niestabilność wewnętrzną i siłę oddziaływania na zewnątrz na poziomie stwarzającym z takiego państwa czynnik zmiany systemu jako całości. Maksymalizowanie położenia państwa półperyferyjnego w wielkim systemie polega na jego dążeniu do zbliżenia się czy wejścia do centrum systemu, ale ponieważ większość takich państw nie jest w stanie tego dokonać (w systemie światowym jest to trudne, a w bloku sowieckim było wykluczone *ex definitione*), przeto oddziałują jako wspomniany już czynnik kwestionujący status quo. Polska okazała się takim czynnikiem zmiany, z jednej strony – wzmacniając w latach osiemdziesiątych swe oddziaływanie jako bardzo silny bodziec osłabiający dominację Moskwy w międzypaństwowym bloku radzieckim, a z drugiej – jako jeden z najsilniejszych bodźców erozji jałtańskiego nastawienia USA, Zjednoczonego Królestwa i Francji, a nawet Niemiec – czyli najważniejszych obok Japonii, Kanady i Włoch państw centrum systemu światowego – wobec podziału Europy i związanego z tym porozumienia wielkich mocarstw.

W procesie wyzwiania się Polski ze splotu dominacja-zależność osłabieniu ulegały więzi gospodarcze, unicestwieniu – więzi militarne, zanikała też zależność polityczna od ZSRR. Dla pełnego zrozumienia tego, co się stało, trzeba pamiętać, że splot ów miał wymiar operacyjny i bezpośredni, nawet po 1956 roku, a teraz mamy jeszcze do czynienia z wysoką zależnością od dostaw nośników energii, najważniejsze było jednakowoż to, że ówczesny splot miał strukturalny charakter. Radziecki typ rozwoju miał przesądzić o typie rozwoju krajów zależnych. Podkreślam w tym miejscu, że przede wszystkim chodziło o ustrój państwa. Wyzwalanie się ze splotu dominacja-zależność polegało zatem na osłabianiu i likwidowaniu mechanizmu przekazującego. Wyzwalanie się z tego splotu stwarzało jednocześnie możliwość pełnej integracji z systemem światowym.

Pełna integracja i maksymalizowanie położenia w systemie światowym wymagały – i nadal wymagają jako warunku koniecznego – ukształtowania w Polsce (w każdym kraju przechodzącym transformację) takich stosunków społecznych, które zapewniają długofalowy wzrost gospodarczy, odpowiedni poziom innowacyjności (m.in. pochodna miejscowego wysiłku w dziedzinie badań naukowych), harmonijne współdziałanie z najwyżej rozwiniętymi uczestnikami systemu. Postulowane (idealizowane) stosunki społeczne muszą się opierać na własności prywatnej, wolnym rynku, demokracji politycznej, związanych z tym wartościami. Tu znów mówimy o ustroju, albowiem budowa takich stosunków wyraża się również w reformie albo tworzeniu nowych instytucji władzy państwowej, instytucji administracyjnych, finansowych, podatkowych. Innymi słowy, musiało się dokonać przejście od socjalizmu państwowego do gospodarki rynkowej i parlamentarnej demokracji. A co powiedzieć o świadomości społecznej? W tej dziedzinie także zachodzą przemiany nad wyraz głębokie, ale też i powolne. Elita ustrojotwórcza podąża najszybciej, lecz musi swe tempo moderować, jeśli bowiem wyprzedzi swych współczesnych nazbyt radykalnie, nie przejdzie pozytywnie wyborczej weryfikacji, choć akurat w dziedzinie polityki zagranicznej występuje w elektoracie głównie problem zrozumienia sensu integracji europejskiej.

Członkostwo w najważniejszych instytucjach wiążących ze sobą najwyżej rozwinięte państwa systemu światowego, czyli w NATO i Unii Europejskiej jest istotnym sposobem maksymalizowania położenia Polski w systemie światowym.

Oczywiście, Polska musiała wejść do NATO, musiała wyjść ze strefy będącej potencjalnym polem rywalizacji międzymocarstwowej. Istniała wszelako jeszcze jedna przesłanka, związana właśnie z naszym położeniem w panującym systemie światowym. Trzeba pamiętać, że dla coraz ściślej wiążących się ze sobą państw zachodniej Europy, NATO od początku było instytucjonalnym przejawem bezpieczeństwa w systemie światowym – a pamiętajmy o światowym zasięgu interesów brytyjskich, francuskich, niemieckich, o USA już wiele nie mówiąc. Rywalizacja USA-ZSRR była tego stanu rzeczy bardziej korelatem, niż przyczyną. Gdyby nie powstało było NATO, powołano by z pewnością do życia jakąś inną instytucję wspólnego zapewniania sobie bezpieczeństwa. I dlatego rozwiązanie Paktu Warszawskiego nie mogło spowodować rozwiązania NATO. Krótko mówiąc, dążące do UE państwo Europy Środkowej nie może pozostać poza NATO. Nie zapominajmy przy tym, że wojna należy do podstawowych interakcji w systemie światowym; nie zostały jeszcze trwale i powszechnie usunięte przesłanki występowania wspomnianej interakcji. Wybór sojuszu jest więc dla każdego państwa zagadnieniem zasadniczym.

Członkostwo w UE ma także znaczenie zasadnicze, ponieważ wiąże ona ściśle prawie wszystkie najwyżej rozwinięte państwa systemu światowego znajdujące się w Europie. Członkostwo w UE rodzi skutki w odniesieniu do prawie wszystkich aspektów pełnej integracji z tym systemem. W tym sensie UE jest więc dla Polski narzędziem, sposobem, metodą, instytucjonalnym przejawem procesu finalizowania naszej integracji z systemem światowym. Ale to nie wszystko, nie chodzi o politykę zagraniczną w klasycznym słowa rozumieniu. Przynależność do UE jest także celem samym w sobie, a to dlatego, że jej ewolucja zapowiada powstanie radykalnie odmiennego porządku w Europie i zarazem stworzenie nowych warunków współdziałania w centrum systemu światowego; na horyzoncie przemian widoczne stają się zarysy Konfederacji Europejskiej.

Nie brakuje oznak, że dobiegająca kresu schyłkowa, tzw. faza B, hipotetycznego cyklu Kondratiewa (m.in. spadek tempa wzrostu gospodarczego) zbiega się z czymś, co może przerodzić się w kryzys i potem w nieznaną jeszcze przemianę systemu światowego. Kryzys może wynikać z połączenia takich zjawisk, jak spadek spójności społecznej państw zmuszonych do odrzucenia strategii welfare state (a mówimy wszak o państwach centrum), nowa funkcja korporacji ponadnarodowych jako podmiotów systemu światowego.

wego, nowa rola banku centralnego jako instytucji uwzględniającej zarówno interesy państwa jak i ponadnarodowych korporacji, autonomizacja międzynarodowego systemu finansowego (w tym funkcje Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego), rodzenie się nowych relacji pomiędzy państwem a instytucjami religijnymi i ruchami ekologicznymi oraz tzw. antyglobalizacyjnymi, restrukturyzacja specjalizacyjna i terytorialna siły roboczej, początki społecznej reakcji na przewrót w nauce i technice (informatyka, genetyka), rozpowszechnienie broni masowego rażenia i rozwój organizacji terrorystycznych (środki anarchizacji systemu światowego), dalsze zwiększenie się różnic w obrębie systemu światowego (szczególnie w dziedzinie jakości życia), osłabienie stabilizującej (strukturę społeczną) funkcji edukacji, etc. Na to nakłada się rosnąca niepewność co do hegemonicznej roli USA (ten stan trwa już, co prawda, dobre dwie dekady). W obliczu tylu niewiadomych, członkostwo w UE stwarza Polsce najlepsze szanse.

Przy najlepszym biegu spraw, UE będzie w najbliższych latach rozwijała się głównie dzięki instytucji wzmocnionej współpracy.

Wprowadzenie instytucji wzmocnionej współpracy wynika z dwóch przyczyn zasadniczych – z nierównomierności rozwoju w UE i z polityki najwyżej rozwiniętych krajów UE. Wiemy jednak dobrze, iż rozwój społeczno-gospodarczy wielkich obszarów jest zawsze nierównomierny (akumulacja kapitału, podział pracy). Napięcia międzyregionalne w obrębie państwa mogą być jednym z bodźców rozwoju, podobnie napięcia pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej są wielką szansą dla krajów członkowskich na niższym poziomie rozwoju, lecz mogą być także siłą destrukcyjną, jeżeli zmiany w stopniu zróżnicowania będą postrzegane w państwie członkowskim (czy grupie państw) jako niekorzystne. Rządy najwyżej rozwiniętych krajów mają najlepsze warunki do maksymalizowania swej pozycji i z całą pewnością poszukują nowych sposobów tej maksymalizacji. Naturalnie, państwa aspirujące do członkostwa w UE stawiają sobie cele podobne jak najwyżej rozwinięte państwa UE. Jednakże rozszerzenie UE zwiększa nierównomierności rozwojowe UE. Pierwsze dwie dekady po rozszerzeniu będą szczególnie trudne. Problem związany ze stosowaniem wzmocnionej współpracy polega na tym, że nawet przejściowe zwiększenie poziomu zróżnicowania może sprzyjać podwyższeniu skłonności do zawierania sektorowych umów o bliższej współpracy przede wszystkim pomiędzy najwyżej rozwiniętymi krajami UE. Skumulowany efekt działania narastającej liczby poro-

zumień może sprzyjać powstawaniu coraz silniejszej awangardy, jądra, czy jakoś inaczej określanej grupy najszybciej integrujących się krajów. Czy nie dojdzie więc w UE trwałego podziału, a może nawet powstania nowego systemu integracyjnego, skoro akty i decyzje podejmowane w odniesieniu do ściślejszej współpracy nie są częścią *acquis* Unii? Czy nie dojdzie w UE do odwzorowania modelu centrum-półperyferie-peryferie, charakteryzującego system światowy? Dzięki Traktatowi Nicejskiemu, najłatwiej będzie pewnie na początku włączyć się Polsce do wzmocnionej współpracy w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Demontowanie państwowego socjalizmu, tworzenie gospodarki rynkowej i parlamentarnej demokracji, wyzwalenie się ze splotu dominacji i zależności – to złożony proces zmiany ustrojowej, którego częścią było także podejmowanie decyzji – i realizowanie ich – w procesie kształtowania i realizowania polityki, w tym – polityki zagranicznej, która jest przecież tylko częścią polityki państwa, a ta jest z kolei częścią procesu kierowania państwem przez jego ustrojowe instytucje. Szukanie związku polityki zagranicznej z ustrojem oraz wszelka analiza polityki zagranicznej winna przeto uchwycić funkcję instytucji kierowniczych czyli konstytucyjnych organów władzy państwowej, ściślej – ich funkcji w zakresie kształtowania i realizowania polityki zagranicznej.

Konstytucja 1952 roku stanowiła, że najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm. Naturalnie, funkcjonowanie ówczesnego Sejmu sprowadzało się przede wszystkim do nadawania decyzjom podejmowanym przez kierownicze gremia PZPR formy prawnej – i tylko formy, (sam bez legitymacji, Sejm nie mógł niczego legitymizować), ale jednak formy sygnalizującej moc obowiązującą tych decyzji. Wybory 1989 r. i utworzenie rządu Tadeusza Mazowieckiego z mniejszościowym udziałem PZPR doprowadziły do likwidacji dominującej pozycji PZPR, a jej rozwiązanie się w styczniu 1991 r. dopełniło reszty: nadało to wspomnianej normie Konstytucji – nadal po wyborach 1989 r. obowiązującej – nowy sens. Oto Sejm rzeczywiście stał się najwyższym organem władzy państwowej. Taki stan obowiązywał do wejścia w życie tzw. małej konstytucji 1992 r. Często używana nazwa „sejm kontraktowy” nie powinna przesłonić faktu, że w krótkim okresie od wyborów 1989 r. do wyborów 1991 r. Sejm X kadencji nadał ustrojowej zmianie nieodwracalny charakter, a związek uchwalonych wówczas ustaw z polityką zagraniczną jest oczywisty.

Czy jednak Sejm spełnił swą funkcję najwyższego organu władzy państwowej w zakresie wytyczania kierunku polityki zagranicznej? Wydaje mi się, że po wprowadzeniu przez tzw. małą konstytucję 1992 r. systemu podziału władz, kiedy Sejm przestał być najwyższym organem władzy państwowej, jego nowy status prawny (funkcja założona w konstytucji) nie wymagał w praktyce obniżenia poziomu funkcji rzeczywistej, ukształtowanej już w Sejmie X kadencji. Konstytucja 1997 roku i towarzysząca jej praktyka stanowią tego stanu rzeczy kontynuację, może przy towarzyszącym osłabieniu znaczenia Komisji Spraw Zagranicznych. Nie była to jednak błaha funkcja rzeczywista Sejmu, skoro nowe ustawy i nowelizacje dawniejszych, szczególnie w zakresie gospodarki, łącznie z licznymi zmianami ustawy zasadniczej i uchwaleniem nowej, regulowały też międzynarodową pozycję Polski, a okazjonalne uchwały (np. w sprawie niepodległości Ukrainy) akcentowały nową orientację Polski.

Wytyczanie, ściślej: legitymizowanie kursu polityki zagranicznej, odbywało się głównie przy pomocy exposé premiera przy powoływaniu rządu, potem – instytucji dorocznego exposé ministra spraw zagranicznych w połączeniu z sejmową debatą, a nadzór parlamentarny sprawowany był częściowo przy pomocy interpelacji poselskich, w niewielkim stopniu dzięki instytucji dezyderatu komisji sejmowej wreszcie przez sam dobór tematów pracy komisji. (Próbą rozszerzenia nadzoru była *sui generis* uzurpacja Senatu, który nakłonił ministra Skubiszewskiego do wygłoszenia na jego posiedzeniu pewnego rodzaju exposé i do udziału w debacie.)

Projektowane teksty exposé ministra nie były przedmiotem obrad Rady Ministrów. Minister Spraw Zagranicznych ograniczał się na ogół do pisemnego przedstawiania Radzie Ministrów tez oraz do uzgadniania w trybie roboczym najważniejszych kwestii z prezesem Rady Ministrów. Miały też miejsce konsultacje z prezydentem. Niektóre zagadnienia były omawiane wstępnie na posiedzeniu sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych. Z czasem, także inne komisje sejmowe i – coraz częściej – senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej debatowały z udziałem ministra albo jego przedstawiciela.

W wysoko rozwiniętych i ustabilizowanych systemach demokratycznych, system prezydencki może mieć pod pewnymi względami przewagę nad systemem gabinetowo-parlamentarnym. Istnieje ugruntowana opinia specjalistów głosząca, że instytucje ustrojowe USA sprawniej niż podobne instytucje w Zjednoczonym Królestwie

Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii formułują problemy do rozwiązania, wykazują więcej pragmatyzmu w poszukiwaniu rozwiązań, charakteryzują się wyższą gotowością stawienia czoła niebezpieczeństwu, łatwiej im zmobilizować się do działania, łatwiej absorbują krytykę. System gabinetowo-parlamentarny w kontynentalnych państwach Unii Europejskiej miałby się zatem charakteryzować łatwiejszą współpracą międzyinstytucjonalną niż brytyjski, z powodu swej wielopartyjności.

U nas istnieje system gabinetowo-parlamentarny z silną pozycją prezydenta w zakresie polityki zagranicznej, silniejszą od „niemieckiej”, słabszą od „francuskiej” (prezydentowi przysługiwały początkowo uprawnienia, wypracowane przy Okrągłym Stole, m.in. w zakresie powoływania ministra spraw zagranicznych i ministra obrony narodowej. Przy współdziałaniu prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego doszło do zniesienia wymienionych prerogatyw).

Istniały też szczególne okoliczności polityczne. Krzysztof Skubiszewski, minister spraw zagranicznych w rządach Tadeusza Mazowieckiego, Jana Krzysztofa Bieleckiego i Hanny Suchockiej, nie wywodził się z wąskiego grona doradców solidarnościowych o starej metryce opozycyjnej, choć niewątpliwie trafnie rozumiał wymogi transformacji i odczytywał aspiracje ogólnonarodowe, w tym pozycję Kościoła Rzymsko-Katolickiego; ministrowie – Andrzej Olechowski, Dariusz Rosati i Władysław Bartoszewski także nie należeli do kierowniczych gremiów w partiach rządzących, ani nawet do partii, swoje stanowiska zawdzięczali raczej swojej postawie osobistej, pozytywnie ocenianej przez siły formacyjne rządu; rząd Mazowieckiego współistniał z prezydentem Wojciechem Jaruzelskim; rządy Jana Krzysztofa Bieleckiego i rząd Hanny Suchockiej trudziły się współdziałaniem z Lechem Wałęsą; kolejne rządy orientacji zwycięskiej w wyborach 1993 r. – Waldemara Pawlaka, Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza – miały początkowo za partnera prezydenta Wałęsę, potem prezydenta Kwaśniewskiego, z którym współdziałał też rząd sformowany po wyborach 1997 r. O tych szczególnych okolicznościach politycznych zostaną napisane książki. Z pewnością będzie w nich mowa zarówno o nieadekwatnej regulacji prawnej, ograniczonym przygotowaniu polityków do pełnienia swych ról społecznych, jak i o słabo zaawansowanym tworzeniu systemu partyjnego i ułomnie realizowanej rzeczywistej funkcji Sejmu (szczególnie w zakresie kontroli parlamentarnej rządu).

W takim stanie rzeczy, w latach 1989-2000 kluczowe znaczenie ma swoista kombinacja procedur formalnych z uzgodnieniami nieformalnymi, o które mogą wypowiedzieć kilka hipotez.

Przez wszystkie te lata uczestniczy w procesie uzgodnień tylko jeden z naszych wykładowców, Bronisław Geremek, polityk łączący rolę przewodniczącego klubu parlamentarnego formacji solidarnościowych (kolejno: Obywatelski Klub Parlamentarny, klub Unii Demokratycznej, klub Unii Wolności) z rolą przewodniczącego sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych (1989-1997), od 1997 r. minister spraw zagranicznych, a jednocześnie uczony historyk i człowiek znany i akceptowany w międzynarodowych środowiskach akademicko-politycznych już przed 1980 rokiem. Zmieniali się natomiast premierzy, ministrowie spraw zagranicznych, obrony, finansów, prywatyzacji/skarbu, spraw wewnętrznych, koordynatorzy służb specjalnych, prezydenci, prezesi NBP, szefowie Biura Bezpieczeństwa Narodowego; zmieniali się też urzędowi dostawcy poufnych informacji i nieformalni doradcy, zmieniały się partie u władzy, powstała Rada Polityki Pieniężnej. Ministrowie spraw zagranicznych odgrywali role kluczowe, ale nie jest jasne w jakim stopniu wpływali na regulacje gospodarcze, szczególnie finansowe. W podobnej sytuacji byli ministrowie obrony i spraw wewnętrznych, także szefowie sztabu. Rola prezydentów zaznaczała się w sprawach zasadniczych i personalnych. Mniejsze znaczenie mieli premierzy. Z jednym czy dwoma wyjątkami (Jerzy Koźmiński w Waszyngtonie i Stanisław Ciosek w Moskwie), wpływ ambasadorów na formowanie polskiej polityki zagranicznej był bliski zera. Zmianie ulegała prawna pozycja i zakres działania, skład i nawet nazwa, obecnej Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

O polityce zagranicznej od roku 1989 do dziś decyduje przede wszystkim grono kilku osób. Różnice w stosunku do okresu państwowego socjalizmu są jednak zasadnicze: Polska jest państwem suwerennym i decyzje zapadają w Polsce, uczestnicy nieformalnego procesu uzgodnień mają mandat demokratyczny lub są na swoje stanowiska powoływani przez legitymizowanych mandatariuszy. To ułatwia osiąganie porozumienia głównych partii politycznych co do kierunku polityki zagranicznej.

Ważnym mechanizmem formowania polityki zagranicznej są tzw. negocjacje z Unią Europejską. Harmonizacja ustrojowa i polityczna prowadzą do podejmowania decyzji, które w innych warunkach byłyby klasyfikowane jako dotyczące osobnych problemów czy kierunków polityki zagranicznej. Posunięcia takie traktowane

są jednak łącznie jako funkcja generalnej decyzji o przystąpieniu do UE. Mamy więc do czynienia z wyodrębnieniem pewnej sfery polityki zagranicznej, a nawet z przejawem paralelizmu w kształtowaniu i realizowaniu polityki zagranicznej, co jest zjawiskiem dobrze znanym politykom, dyplomatom i urzędnikom w ogóle, ale w niewielkim tylko stopniu – opinii publicznej.

Nowy ustrój umożliwił prowadzenie publicznej dyskusji na nieznanej przedtem skale, zmiany są oczywiste, ale nam teraz trzeba porównywać się z państwami centrum, a nie peryferii i dlatego trzeba też sobie uświadomić, że polityka zagraniczna nie stała się jeszcze przedmiotem wielkich debat publicznych czy choćby solidnej informacji i wyczerpującego komentarza, szczególnie w mediach, a nawet w gremiach partyjnych czy klubach parlamentarnych. Jednej z przyczyn można by upatrywać w zgodzie co do najważniejszych spraw, a niektórych tematów może wręcz nie chciano w latach 1989-1990 publicznie roztrząsać, żeby poprzez antagonizowanie partnerów i sąsiadów nie popsuć Sprawy. Nie masowa ignorancja zatem, ani żaden spisek elit, lecz zbiorowa prudencja decydowałaaby o takim zachowaniu. Takiej opinii wolno wszakże przeciwstawić argument, że teraz, kiedy potrzebna jest debata o najlepszym sposobie uzyskania członkostwa w UE i konsekwencjach tego członkostwa, debata jest mizerna, choć przecież nie może nam ona zaszkodzić w realizowaniu polityki zagranicznej, a wprost przeciwnie, powinna pomóc.

Zaczyna się też dopiero dyskusja o roli organów samorządu terytorialnego w kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej, które przecież rozwijają bezprecedensowo zakrojone stosunki partnerskie z gminami zagranicznymi.

Wśród przyczyn nadal skromnego zakresu i ciągle jeszcze umiarkowanego poziomu informacji i dyskusji publicznej można też wymienić słabe tempo rozwoju prywatnych instytucji badawczych. Prawda, że nie brak centrów czy fundacji specjalizujących się w organizowaniu pożytecznych konferencji, lecz niektóre z nich robią to głównie z referentami zewnętrznymi i za pieniądze z fundacji zagranicznych, nie kładąc nacisku na budowanie własnego, niezależnego warsztatu analitycznego. Wymieńmy też słabość środków masowego przekazu, przede wszystkim dotkliwy deficyt zawodowych analityków spraw międzynarodowych, a dalej – słabość grup nacisku (stowarzyszenia i organy samorządu terytorialnego zbyt rzadko występują pod adresem rządu w sprawach związanych z polityką zagraniczną). Warto zauważyć niedostateczne zainteresowanie polityków i urzędników informacją wy-

twarzaną w krajowych i zagranicznych instytucjach badawczych. A przecież, ani akademicy nie są tak naiwni, jak zwykli o nich sądzić liczni politycy, ani politycy nie są tak ograniczeni, jak zdaje się o nich mniemać wielu akademików.

Negatywnie odbija się brak silnej państwowej instytucji badania spraw międzynarodowych. Minister Skubiszewski podjął w 1993 r. decyzję o likwidacji ówczesnego Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, podlegającego ministrowi spraw zagranicznych, a tworzenie nowego PISM-u, który ministrowi spraw zagranicznych nie podlega, utrudnione jest teraz przez woluntarystyczny stosunek niektórych rządzących od czterech lat polityków i urzędników do prawa powszechnie obowiązującego czyli ustawy z 1996 r. o Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Trudne warunki hartują nas jednak jako instytucję służącą Rzeczypospolitej, wszystkim konstytucyjnym organom władzy państwowej od prezydenta RP poczynając, społeczeństwu obywatelskiemu, a nie polityczno-urzędniczej koterii.

Opinia publiczna oraz infrastruktura ekspercka są częścią funkcjonowania porządku ustrojowego. Odmienny, raczej politologiczny kontekst do rozważań nad ustrojem i polityką zagraniczną stwarza kultura polityczna. I tu pewne bariery nie mogą być pokonane z dnia na dzień. Zasygnalizuję tylko niektóre tego aspekty.

Proces socjalizacji ma swoje prawa. Większość polityków pełni swą rolę społeczną od niedawna i dużo jeszcze musi się nauczyć. Bardzo wielu urzędników (dyplomaci nie są gorsi od innych urzędników) albo nauczyło się w dawnym ustroju pasywności i nie potrafi wykazać inicjatywy, albo wyniosło ze swej działalności opozycyjnej tak wielkie upolitycznienie, że nie odróżnia teraz swej roli społecznej urzędnika od społecznej roli polityka. Niejeden dziennikarz nie rozumie funkcji środka komunikacji społecznej, wielu zaś świadczą swą postawą, że łatwiej nauczyć się wolności niż odpowiedzialności. Kolosalnemu wzrostowi liczby studentów na kierunku stosunki międzynarodowe nie towarzyszy proporcjonalny przyrost liczby nauczycieli akademickich i wyników badawczych. Członkom naszej elity władzy na ogół brakuje wielopokoleniowej tradycji rodzinnej zajmowania się sprawami publicznymi. Niejeden chciałby już tylko konsumować owoce przemiany ustrojowej zamiast uczyć się pilnie zasad nowego porządku, a na to wszystko nakłada się jeszcze przecież trwałość nieprzydatnych już pojęć o społecznej strukturze i stosunkach społecznych, o państwie i prawie, publicznej moralności, odpowiedzialności. Wspólne doświad-

czenia historyczne za bardzo nas jeszcze dzieli: wyraz kompromis stoi w naszym słowniku zbyt blisko wyrazu kompromitacja, a ludziom powołującym się na przykład hiszpańskiego leczenia skutków wojny domowej możemy przypomnieć, że hiszpańskie „compromiso” znaczy „porozumienie”.

Zwracam na te sprawy uwagę, ponieważ kultura polityczna łączy się z przekonaniem ludzi uczestniczących w procesie kształtowania i realizowania polityki zagranicznej.

Istnieją przynajmniej trzy szczególne zakresy wiedzy i przekonań, które wymagają naszej specjalnej uwagi. Po pierwsze, wiedza polityków i dyplomatów o systemie światowym czy choćby o tradycyjnie ujmowanych „stosunkach międzynarodowych”, odmiennych kulturach, innych krajach. Po drugie, rola doradców zagranicznych (prywatyzacja, finanse, itd.). Po trzecie, skuteczność wpływu osobistych przekonań odnoszących się do ideologii, ustroju (świadomość prawna), religii, moralności etc., na podejmowanie decyzji z zakresu polityki zagranicznej. Pamiętamy, jak wielkie było znaczenie takiej wiedzy i przekonań w okresie pretransformacyjnym, a szerzej – w okresie zimnej wojny i to na skalę wielu krajów. Dziś także wiedza i przekonania mają poważny wpływ na politykę, a przecież taka wiedza i takie przekonania wiążą się bezpośrednio z ustrojem państwa. Ten wątek prowadzi nas do psychologicznej sfery procesu podejmowania decyzji politycznych.

Etos powstań narodowych, walki, protestu, pomagał nam wywalczyć pełną niepodległość. Teraz układamy się z niedawnymi wrogami i wiemy, że ich sukces leży w naszym interesie, choćby dlatego, że demokracje nie atakują demokracji. Układamy się szczególnie z członkami Unii Europejskiej i wiemy, że dopiero co odzyskaną niepodległość trzeba zamienić na wspólną niepodległość wielu partnerów, gdzie o naszych sprawach będą współdecydować inni, lecz i my będziemy współdecydować o sprawach innych krajów, trzeba więc na nowo zdefiniować zakresy i relacje pojęć „nasze” i „wspólne” i „suwerenne”. Ileż dojrzałości wymaga to od polityków i urzędników przygotowujących nas do członkostwa w Unii! Psychologiczny aspekt został dobrze opracowany w literaturze dotyczącej politycznego decydowania, chciałbym więc jeszcze tylko wskazać na problem współpracy.

Ustrojowe optymalizowanie polityki zagranicznej wymaga współdziałania znacznej liczby ludzi w wysoce wyspecjalizowanych rolach i funkcjonalnie określonych instytucjach. Czy jesteśmy

już społeczeństwem kooperatywnym? Czy nasze instytucje służą optymalizacji wysiłku społecznego w celu pełnej integracji i jednocześnie maksymalizacji naszego położenia w systemie światowym, czy choćby naszej integracji z Unią Europejską? Nie rolnicy, nie górnicy, nie hutnicy stanowią główną przeszkodę, lecz niekompetentni urzędnicy, niedostatek organizacji ministerialnej i tolerujący to „odpowiedzialni” politycy. Do tego dochodzą jeszcze – jak w innych krajach – skutki działania socjologicznej reguły, że nawet kompetentna obsługa urzędnicza polityka, zapewniająca mu przeważającą część potrzebnej informacji, jednocześnie stępią oryginalność rozważanych przez niego rozwiązań i opóźnia podejmowanie nowatorskich decyzji.

Informacja to władza, lecz fałszywa identyfikacja z instytucją prowadzi do biurokratycznych konfliktów, a wynikająca z tego nieadekwatna kooperatywność krępuje przepływy informacyjne i utrudnia gromadzenie, przetwarzanie i rozpowszechnianie informacji w procesie formułowania polityki zagranicznej. Wiedzą coś o tym zjawisku urzędnicy MSZ, UKIE, Kancelarii Prezydenta i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jednakże za konstytucyjny stan instytucji odpowiadają politycy. Rywalizacje, dublowanie i swoiste zawłaszczanie funkcji jest wynikiem braku umiejętności kooperowania, który nas drogo kosztuje. Niepełna kooperacja to również niezdolność do kierowania i odpowiedniego podporządkowania się zwierzchnikowi i – tym bardziej – przeszkoda w prawidłowym funkcjonowaniu koordynatora. Charakterystyczną cechą obecnego stanu rzeczy jest ponadto prawie powszechny w urzędach brak analizy przypadków działania nieudanego (ewentualnie braku działania), ale temu należałoby poświęcić osobny wykład i nie wolno sprowadzać wszystkiego do sfery psychologii. Wydajna obsługa ministra i kooperacja urzędników w ministerstwie jest przecież prawie niemożliwa bez adekwatnej organizacji i kompetencji urzędników, a funkcjonowanie Rady Ministrów może mieć coś wspólnego z faktem, że jest ona jedynym w Polsce konstytucyjnym organem władzy państwowej pozbawionym *explicite* mu przypisanej obsługi urzędniczej.

W wysoko rozwiniętych społeczeństwach ustabilizowanej demokracji, z którymi nasz nowy ustrój i nowa polityka wiążą nas najbardziej, można wyróżnić dwa podejścia ustrojowe do polityki. Stany Zjednoczone Ameryki od początku charakteryzuje filozoficzna, teleologiczna, misyjna wizja przeznaczenia Ameryki, zakładająca ruch, zmianę społeczną, ekspansję demokracji, a polityka zagraniczna for-

mowana tam jest w procesie politycznej konfrontacji międzyinstytucjonalnej. Społeczeństwa zachodnioeuropejskie nastawione są raczej na stabilizację, a ich aktualną politykę zagraniczną charakteryzuje ucieranie wspólnego stanowiska w procesie integracyjnym i mozolne wypracowywanie reakcji na impulsy zewnętrzne. W Polsce jeszcze przeważa postawa konfrontacyjna i przekonanie o wyjątkowości, bez rozwiniętych instytucji, ale wyraźnie przebija się już przekonanie o konieczności jak najszybszego prawnopañstwowego ucywilizowania naszej różnorodności i nauczenia się współpracy – i w kraju, i z sąsiadami – w celu wykorzystania niezwykle rzadko występującej koniunktury historycznej.

Polska dąży do sfinalizowania procesu integracji z systemem światowym i maksymalizuje swoje położenie w tym systemie, a proces ten – część powszechnego procesu obejmującego świat – jest najszerszym, podstawowym i obiektywnym układem odniesienia polskiej polityki zagranicznej. W polskiej praktyce politycznej przeważa wszakże raczej konceptualizacja polityki stanowiąca intuicyjne połączenie pojęć występujących w takich orientacjach jak geopolityka, filozofia współzależności, pojęcie państwa średniej wielkości, realizm i neo-realizm czyli kryterium interesu narodowego wyrażone w kategorii racji stanu określanej w dyskursie obejmującym niewielką część elity politycznej. Praktyka ta dopiero staje się z wolna przedmiotem systematycznego badania, ale wyraźnie jest widoczne, że ludzie nadający kierunek państwu kształtują politykę zagraniczną przede wszystkim w powiązaniu ze zmianami i funkcjonowaniem ustroju państwa i zgodnie z tym, jak pojmują to, co określają mianem interesu narodowego lub polskiej racji stanu. Kształtują tę politykę i razem z obsługującymi ich urzędnikami i realizują tak, jak potrafią, w stopniu na jaki właściwości systemu światowego im pozwalają. Zapraszam do wypowiedzania się o tym na łamach „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego”. Polska polityka zagraniczna wymaga większej uwagi publicznej.