

Prof. dr hab. Roman Kuźniar: Rzecz o polityce zagranicznej

Seminarium naukowe „Polska w Europie – Europa w Polsce”

Katedra im. Tadeusza Mazowieckiego UW we współpracy z

Konrad Adenauer Stiftung

Warszawa, 16.04.2019 r.

Referat wprowadzający wygłosił prof. Roman Kuźniar stwierdzając, że **podręcznikowo** politykę zagraniczną rozumie się jako wysiłek państwa i jego organów skierowany „na zewnątrz”, polegający na kształtowaniu swojego otoczenia w taki sposób aby łatwiej osiągać i realizować doniosłe (stałe) interesy oraz (zmienne) cele państwa, wśród których współcześnie wskazać należy przede wszystkim bezpieczeństwo i prestiż na arenie międzynarodowej. W dawniejszych opracowaniach katalog interesów i celów otwierała niepodległość i suwerenność. Współcześnie nawet państwa upadłe nie tracą swojej niepodległości. Pomimo swego upadku pozostają suwerenne i nie często dokonywa się ich rozbioru, jak miało to miejsce np. w wypadku Rzeczypospolitej ponad 200 lat temu.

W wypadku polskiej polityki zagranicznej podstawowe znaczenie ma przełom lat 1989–1990, kiedy to wyznaczone zostały jej zasadnicze założenia oraz kierunki (tzw. linia Mazowieckiego –Skubiszewskiego). Pomimo iż politykę tę, na różnych etapach jej rozwoju i realizacji, współtworzyło wielu wybitnych Polaków, mn.in. prof. B. Geremek, używa się nazwy pochodzącej od nazwisk pierwszego Premiera po 1989 r. oraz ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych.

Linia Mazowieckiego–Skubiszewskiego obejmowała cztery aspekty geopolityczne. Pierwszym była reorientacja Polski ze wschodu na zachód pod hasłem: „powrót do Europy”. W tym celu błyskawicznie przedłożono wnioski o wstąpienie do Wspólnot Europejskich (WE) oraz podpisanie układu stowarzyszeniowego. Równocześnie podjęto się odbudowy i modyfikacji stosunków politycznych i gospodarczych z głównymi państwami WE (tj. Francją i RFN). Przyjmowano bowiem założenie, że „polska droga do Europy wiedzie przez Niemcy”. Istotną rolę w tym procesie odegrało zawiązanie Trójkąta Weimarskiego z inicjatywy Niemiec. Należy ponadto zwrócić uwagę, że w okresie tym RFN zobowiązała się traktatowo do wspierania Polski w jej staraniach o członkostwo w WE.

Drugim istotnym aspektem linii Mazowieckiego–Skubiszewskiego było bezpieczeństwo, które zapewnić miało przystąpienie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Cel ten został szybko objęty strategią bezpieczeństwa narodowego, podobnie jak rozwinięcie stosunków z USA. Pomimo iż początkowo USA nie były dla polskiej polityki zagranicznej krajem kluczowym, kraj ten zainwestował wiele środków w rozwój Polskiej demokracji i gospodarki.

Trzeci aspekt linii Mazowieckiego–Skubiszewskiego sprowadzić można do hasła: sąsiedztwo. Minister K. Skubiszewski podkreślał doniosłość dwustronnego uregulowania stosunków Polski z państwami sąsiedzkimi, niezależnie od napięć i emocji jakie wówczas wywoływało przede wszystkim zagadnienie statusu prawnego mniejszości narodowych w Polsce. Hasłem sąsiedztwo objęto: rozwiązanie spraw historycznych, uregulowanie granicy oraz ochronę mniejszości narodowych. Zdaniem T. Mazowieckiego oraz K. Skubiszewskiego sprawy te należało uregulować z każdym z państw sąsiedzkich oddzielnie. W tym celu bez zbędnej zwłoki podpisano siedem traktatów regulujących dobrosąsiedzkie stosunki. Krok ten miał sprzyjać też „odtworzeniu Europy Środkowej” i wyodrębnieniu Polski oraz jej sąsiadów z „postsowieckiej masy spadkowej”. Narzędziem ku temu stała się Grupa Wyszehradzka. Nieprzypadkowo też w oficjalnych wystąpieniach oraz debatach rozróżniano „Europę Wschodnią” i „Europę Środkową”, której było historycznie i kulturowo bliżej do Europy Zachodniej.

Czwarty aspekt linii Mazowieckiego–Skubiszewskiego dotyczył stosunków z Ukrainą, Rosją i Białorusią. W tym kontekście zarysowały się dwie wyraźnie odmienne koncepcje polityki zagranicznej. Z jednej strony, wyrażano pogląd, że Polska powinna w intensywny sposób zaangażować się w relacje polityczne i gospodarcze z wschodnimi sąsiadami, podejmując się zarazem roli łącznika między Europą Zachodnią a Wschodnią (tzw. koncepcja jagiellońska, nazywana niekiedy prometejską). Z drugiej strony, postulowano aby stosunki między Polską a Ukrainą, Rosją i Białorusią układać w sposób pozbawiony prometeizmu, w sposób analogiczny do innych państw trzecich (tzw. koncepcja piastowska, której zwolennikiem był m.in. K. Skubiszewski).

Tak rozumiana linia Mazowieckiego–Skubiszewskiego była kontynuowana przez kolejne 25 lat w polskiej polityce zagranicznej. Pomimo nieznacznych modyfikacji (np. w okresie pierwszej kadencji G. Busha) żaden z rządów po 1989 r. nie zakwestionował kierunku wyznaczonego przez T. Mazowieckiego i K. Skubiszewskiego. Istotną zmianę przyniósł

dopiero 2015 r., w którym doszło do przemian, które nie występują często w polityce zagranicznej państw (poza sytuacją rewolucji lub istotnej zmiany ustroju). Po ostatnich wyborach parlamentarnych doszło do całkowitego zerwania z wcześniejszym kierunkiem polityki zagranicznej. Sytuację trwającą od 2015 r. można określić mianem „dyskontynuacji polityki zagranicznej” lub „polityki nieciągłości”, która pozostaje w związku z kwestionowaniem dorobku III Rzeczypospolitej przez partię rządzącą. Zapowiedź zerwania ciągłości pojawiła się jednak wcześniej. Już bowiem w trakcie VI kadencji Sejmu niektórzy ministrowie wywodzący się z obecnie rządzącej większości parlamentarnej (np. A. Macierewicz), nie kwestionowali działania ministrów spraw zagranicznych III RP, ale podważali możliwości pełnienia przez nich funkcji podnosząc (nieprawdziwe) zarzuty mające ich dyskwalifikować politycznie i obywatelsko.

Kluczowym pojęciem do zrozumienia aktualnej polityki zagranicznej, choć raczej należałoby ją nazywać stosunkami zewnętrznymi, jest suwerenność. Po pierwsze polityka zagraniczna przestała służyć suwerenowi – Narodowi. Służy wyłącznie władzy politycznej, a w aktualnej sytuacji – wyłącznie jednej partii. W istocie polityka zagraniczna nie spełnia przywołanej na początku definicji podręcznikowej. Stanowi bowiem realizację wizji stosunków zewnętrznych jednej tylko partii politycznej. Po drugie, podmiotem suwerennym w procesie realizacji polityki zagranicznej przestało być Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Jego miejsce zajął poza-konstytucyjny ośrodek dyspozycji politycznej przy całkowitej bierności Prezydenta RP. W początkowym okresie tworzenia się polskiej polityki zagranicznej po 1989 r., pomimo licznych sporów o jej kierunek, Ministrowi Spraw Zagranicznych pozostawiono suwerenność w jej kształtowaniu, co było zrozumiałe z uwagi na polityczną i konstytucyjną odpowiedzialność ministra. Po trzecie, pojęcie suwerenności stało się najistotniejszym hasłem polskiego rządu w konflikcie o praworządność z organami Unii Europejskiej.

Odwołanie się do pojęcia suwerenności wraz z zerwaniem ciągłości w polskiej polityce zagranicznej doprowadziło do antyeuropejskiego rezultatu – polityki, która charakteryzuje się: dystansem wobec Niemiec i Francji, zamrożeniem działań Trójkąta Weimarskiego, klientelistyczną postawą wobec USA oraz odniesieniami do koncepcji silnego państwa narodowego. Reprezentatywną dla nowego podejścia do polityki zagranicznej jest koncepcja policentryzmu w integracji europejskiej, sformułowana m.in. w monografii K. Szczerskiego. Książka ta stanowi w istocie manifest polityczny, krytyczny wobec „utopii europejskiej”, proponujący realizację koncepcji „Europy wolnych Narodów”. Koncepcji, która *de facto* została zrealizowana jedynie w okresie międzywojennym, gdyż wcześniej politykę

zagraniczną prowadziły imperia, a skończyła się wybuchem II Wojny Światowej. Istotnym elementem tej koncepcji jest wrogość wobec federalizmu oraz propozycja trój-morza, które jawi się raczej jako współczesna „Rurytania”, kraina autorytarnych władców i państwo policyjne rodem z XIX-wiecznej powieści. W ujęciu tym Grupę Wyszehradzką postrzega się jako narzędzie realizacji polityki policentryzmu, a zatem niezgodnie z *ratio* jej powstania, którym było przybliżanie jej państw członkowskich do Europy Zachodniej. Widoczny jest też brak jakiegokolwiek spójnej koncepcji polityki wschodniej. Na plan pierwszy w gronie sojuszników wysuwa się USA, wobec których rząd polski sytuuje się w roli klienta. Najlepszym przykładem w tym kontekście są kolejne zakupy amerykańskiej broni na podstawie kontraktów, które nie są przedmiotem poważnych negocjacji, a ich treść stanowi odzwierciedlenie propozycji tylko jednej, silniejszej strony.

Próbując odpowiedzieć na pytanie o skutki takiej dyskontynuacji, trzeba rozróżnić politykę zagraniczną od stosunków zewnętrznych. Polska straciła bowiem zdolność do kształtowania polityki zagranicznej i utrzymuje jedynie zwykłe stosunki zewnętrzne z państwami trzecimi. Brak bezpośrednio widocznych i dotkliwych konsekwencji na arenie międzynarodowej zdaje się wynikać tylko z wyjątkowej „koniunktury międzynarodowej”, która okazuje się korzystna dla polskiego rządu i niebezpieczna dla demokratycznego państwa prawnego. Z jednej bowiem strony obecna amerykańska administracja kieruje się logiką *power politics*, nie dając żadnych trwałych gwarancji wobec klientelistycznie usytuowanego rządu polskiego. Z drugiej zaś strony, pogłębiający się kryzys w Unii Europejskiej, związany m.in. z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii, osłabia procedurę ochrony praworządności i kontrolę niedemokratycznych reform na poziomie krajowym. Wydaje się, że przed 2008 r. Unia Europejska nie pozwoliłaby sobie na działania państwa członkowskiego analogiczne do polskich i węgierskich praktyk ostatnich lat. W takiej sytuacji beneficjentem jest m.in. Rosja, której elementem strategii jest zasilanie populizmem polityki krajowej państw trzecich.

W dyskusji odniesiono się do – wskazanych w referacie – relacji między Polską a RFN, w dyskusji przywołano niedawno zakończoną debatę ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec. Znamienne było bowiem wystąpienie szefa dyplomacji RFN, który w żaden sposób nie odniósł się ani do pogorszenia się stosunków polsko-niemieckich ani do problemu przestrzegania przez Polskę zasady praworządności w ramach UE, w sytuacji w której minister J. Czaputowicz winą za ochłodzenie relacji między Berlinem a Warszawą obciążył poprzedni rząd polski. Milczenie ministra spraw zagranicznych RFN nie stanowiło jednak wyjątku, ale reprezentatywny przykład dla części niemieckiej klasy politycznej. W dyskusji o

praworządności na forum UE, w związku z niedemokratycznymi reformami rządu polskiego, wielu niemieckich polityków zdaje się postępować zgodnie z dyrektywą prezydenta J. Gaucka, iż nie wypada krytykować sąsiadów w sytuacji, w której samemu ponosi się odpowiedzialność za II Wojnę Światową. Postawa ta znalazła swój dobitny wyraz w momencie międzynarodowej dyskusji o raporcie dot. stanu praworządności w Polsce. Reprezentanci Niemiec zgłosili uwagi jedynie w części dotyczącej praw człowieka i biznesu (prof. H. Machińska). Niestety jest to problem dyplomacji niemieckiej, który w pewnym stopniu jest zrozumiały ze względów historycznych. Republika Federalna Niemiec odegrała niezwykle ważną rolę promotora Polski podczas starań o przyjęcie do struktur europejskich. Nie będzie prawdopodobnie odgrywać jednak roli krytyka, gdy Polska zbacza z kursu europejskiego. W otwarty sposób naraziłaby się na krytykę populistów i nacjonalistów, którzy podnieśliby zarzut „nieczystego niemieckiego sumienia”, by posłużyć się określeniem J. Kaczyńskiego (prof. R. Kuźniar).

Wiedza o stosunkach polsko-niemieckich winna być pogłębiana nie tylko na forum uniwersyteckim, ale także przez zaangażowanie otwartych i życzliwych ludzi sztuki. Przykładowo w 2006 r. opracowany został scenariusz pt. „Oda do Braterstwa” odnoszący się splotu polsko-niemieckich wątków w okresie powstania listopadowego. Scenariusz ten przedstawiony został W. Bartoszewskiemu, a w projekt zaangażowała się strona niemiecka oraz biskup polowy. Niestety, finalnie projekt nie uzyskał poparcia ośrodka prezydenckiego i pozostał niezrealizowany. Sprawa tego projektu pozwoliła jednak jeszcze wyraźniej dostrzec artystyczny potencjał historii polsko-niemieckiego braterstwa oraz przyjaźni, która wymaga szerszego omówienia. W szczególności na adaptację lub ekranizację czeka wciąż historia układu o przyjaźni dwóch państw. Istotne jest bowiem przeciwdziałanie nastrojom antyniemieckim podsycanym przez polskich populistów. Warto w tym kontekście wykorzystać ogromny potencjał, który tkwi w oddolnych inicjatywach, ruchu obywatelskim, który stanowczo sprzeciwia się wzrostowi nacjonalizmu (O. Łukaszewicz, autor scenariusza).

Wystąpienie prof. R. Kuźniara dotyczyło głównie polskiej polityki zagranicznej. Istotnym zaś elementem wpływającym na jej sytuację i kształt jest deficyt integracji europejskiej i pewna słabość UE, która związana jest przecie z polityką zagraniczną samej Unii. Deficyt ów ujawnia się zarówno w płaszczyźnie unii politycznej, jak i obronnej, jak również zagadnienie suwerenności w dwojakim znaczeniu. Jedno z nich stało się hasłem populistów i nacjonalistów, często podnoszonym w obronie przed dalszą integracją w kierunku unii politycznej, której wynikiem będzie efektywna wspólna polityka zagraniczna. W ujęciu takim silniejsza unia polityczna oznacza utratę suwerenności narodowej. Jest to zaś stereotyp,

z którym należałoby walczyć. Trafnie demaskuje to A. Giddens w książce *Europa w epoce globalnej* pisząc o burzliwym i ważnym kontynencie. Rozważania o suwerenności mają tylko sens, gdy łączą się z rzeczywistą kontrolą nad sprawami własnego państwa. Wyobcowane i osamotnione na arenie międzynarodowej państwa nie mogą zachowywać się suwerennie, gdyż ich pozycja, prestiż i możliwości nie zależą w istotnej części od działań tych państw. Dlatego proponuje się reinterpretację koncepcji suwerenności, którą państwa zyskują i wzmacniają właśnie dzięki współpracy na forum ponadnarodowym i międzynarodowym. Suwerenność polega bowiem na zwiększeniu kontroli nad sprawami własnego państwa, które to zwiększenie stanowi konsekwencję bezpieczeństwa i zysków uzyskanych dzięki współpracy z innymi państwami. Państwa członkowskie Unii Europejskiej, nawet gdy działają samodzielnie, korzystają z wsparcia UE w warstwie symbolicznej. Konieczne jest zatem odejście od XIX-wiecznego rozumienia suwerenności (prof. J. Wilkin). W tym kontekście wydaje się konieczne dalsze wzmocnienie demokratycznej legitymacji UE oraz jej instytucjonalnej zdolności „do reprezentowania swej woli integracyjnej”. Instytucje UE, w tym Parlament Europejski, powinny stanowczo przeciwdziałać naruszeniom praworządności w państwach członkowskich. Podejście J.-C. Junckera, iż nie należy „napychać kieszeni eurosceptykom”, wydaje się nie wystarczające (O. Łukaszewicz).

Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem o deficycie zdolności UE do prowadzenia polityki zagranicznej. Niemniej jednak nie wydaje się aby koncepcja reinterpretacji pojęcia suwerenności według propozycji A. Giddensa, choć atrakcyjna intelektualnie, rozwiązywała istniejące problemy. Polityka zagraniczna jest tak silna jak zintegrowany jest podmiot, który będzie ją prowadził. Polityka zagraniczna jest zatem pochodną integralności wewnętrznej. Fakt, iż UE otrzymała kompetencje w zakresie polityki bezpieczeństwa i zagranicznej stanowi wyjątkową sytuację na arenie międzynarodowej. Żaden bowiem inny podmiot, który nie jest państwem, takich kompetencji nie posiada w takim wymiarze. Mimo to UE nie może wykorzystać w pełni powierzonego jej potencjału ze względu na niski stopień integralności wewnętrznej. Być może wejście w życie konstytucji europejskiej zmieniłoby ten stan rzeczy. Została ona jednak zakwestionowana w referendum francuskim i holenderskim. Dziś UE musi uporać się z osłabiającymi ją kryzysami. Wydaje się, że nieustannie należy przypominać obywatelom UE, iż narody czy ojczyzny, o których wspominają chętnie rządzący populiści lub nacjonałiści, nigdy wcześniej w historii nie funkcjonowały tak sprawnie i bezpiecznie. Doświadczenie polityczne i historyczne wskazuje, że tylko w ramach UE państwa europejskie mogą rozwijać się w sposób efektywny i pokojowy (prof. R. Kuźniar).

W przeddzień przyjęcia przez Komisję Europejską stanowiska w sprawie ochrony praworządności, w maju 2016 r., Sejm podjął uchwałę o konieczności obrony polskiej suwerenności. Nie często ostatnio przychodzi mi się zgadzać z stanowiskiem izby. Niemniej jednak w wypadku tej uchwały nie mogłem się sprzeciwić wezwaniu do ochrony suwerenności Polski; suwerenności jednak diametralnie inaczej rozumianej niż w uchwale Sejmu. Polska utraciła bowiem suwerenność. Nie może być wszakże suwerennym państwo, w którym konstytucja jest intencjonalnie naruszana a ustrój kształtuje się za pomocą ustawodawstwa zwykłego. W państwie takim zanika wewnętrzny aspekt suwerenności. Należy przypomnieć, że suweren każdego państwa jest ograniczony zasadami konstytucyjnymi, w tym zasadami wyrażającymi wolności i prawa człowieka. W tym ograniczeniu wyraża się suwerenność, jako pochodna możliwości działania. Ograniczenia suwerena tym bardziej oznacza ograniczenie jego reprezentantów. Każdy organ władzy publicznej zobowiązany jest działać zgodnie z treścią norm konstytucyjnych. Organy naruszające normy lub nie realizujące swych konstytucyjnych zadań tracą legitymizację. Dochodzi tym samym do auto-delegitymizacji przedstawicieli suwerena, a państwo rozpoczyna swoją drogę w kierunku – znanego dobrze z historii – „państw upadłego” (prof. M. Wyrzykowski). Droga ta wiedzie od anarchizacji systemu politycznego przez destabilizację ustroju wewnętrznego, jak wskazuje przykład Pierwszej Rzeczypospolitej. W tym kontekście współcześnie ujawnia się pewien paradoks w zagranicznej polityce międzynarodowej. Liberalny porządek międzynarodowy jest bowiem gwarantem bezpieczeństwa państwa polskiego, które traci zdolność do prowadzenia polityki zagranicznej i wewnętrznie pogrążyć się w chaosie. Jeszcze kilka lat temu nikt nie mógł jednak przypuszczać, że podmiotem, który wymiennie przyłoży się do dekonstrukcji liberalnego porządku międzynarodowego będzie jego wieloletni współtwórca i gwarant – USA. Aktualna administracja amerykańska otwarcie mówi o rezygnacji z promocji wartości liberalnych i demokratycznych, przedkładając ponad nie interesy ekonomiczne kraju. Najlepszym zaś przykładem jest współpraca prezydenta D. Trumpa z Arabią Saudyjską (prof. R. Kuźniar).

W kontekście wspomnianego przez prof. R. Kuźniara odejścia polskiego rządu od linii Mazowieckiego-Skubiszewskiego, pojawia się pytanie jakie są obecne cele polityki zagranicznej? Czy obecny rząd ma nową spójną wizję, która zastąpiła tę wytyczoną na początku lat 90.? (red. J. Ordyński). Nie ma obecnie celów polityki zagranicznej. Takimi celami nie mogą być bowiem ogólne, a niekiedy ahistoryczne postulaty, sformułowane przez K. Szczerskiego. Postulaty nie zostały przyjęte wszakże przez rząd do realizacji. Co więcej rząd polski ani razu nie wystąpił z propozycją reformy UE, choć wielu polityków, w tym poprzedni szef

dyplomacji, takie projekty zapowiadali. Aktualna polityka zagraniczna pełni funkcję osłonową względem władzy autorytarnej (prof. R. Kuźniar.).

Polemicznie względem referenta można zauważyć, że patrzenie na Polskę jako klienta USA jest niezwykle złożonym zagadnieniem, czego przykładem był konflikt w Iraku i związane z nim zaangażowanie polskich sił zbrojnych. Trudno wyobrazić bowiem sobie, aby sprawujący wówczas władzę Prezydent i Premier, przy tak silnym poparciu Sejmu oraz wielu wybitnych intelektualistów, mogli byli sobie pozwolić na odmowę udzielenia pomocy Amerykanom. Polska, jako nowy wówczas członek NATO, znajdowała się innej sytuacji niż duże państwa Europy Zachodniej (red. J. Ordyński). Wato jednak pamiętać, że Polska była jedynym nie-anglosaskim krajem, który dołączył do ataku na Irak. Atak ten odpowiadał politycznie ówczesnym rządzącym jako pomysł na wewnętrzną legitymizację rządu. Można było odmówić i grzecznie podziękować za udział w tych operacjach, tak jak uczyniło to wiele innych państw. Polska omawiała już bowiem w podobny sposób udział w innych operacjach, czego przykładem jest konflikt w Libii. Oceniając polskie zaangażowanie w Iraku nie sposób też nie uwzględnić, że niektórzy z ówczesnych piastunów władzy publicznej dziś inaczej oceniają swoje decyzje; przyznają, że wysłanie polskich wojsk do Iraku nie było zasadne. Jedynie min. W. Cimoszewicz zdecydowanie nie zmienił swojego zdania (prof. R. Kuźniar).

Dewastacji polskiej dyplomacji dokonano na wielu poziomach. Przykładowo: likwidacja Instytutu I. Paderewskiego, daleka od dyplomatycznych standardów a niekiedy i odbiegająca od honorowych zachowań, była jednym z pierwszych zadań min. J. Czaputowicza (prof. R. Kuźniar).

Skala i głębokość niedemokratycznych przemian skłaniają zatem do postawienia pytania o uległość współczesnych społeczeństw wobec władzy oraz skalę ich przywiązanie do niepodległości (M. Wyrzykowski). Niezależnie od argumentów formułowanych przez J. Kuisza, trudny do obrony wydaje się pogląd o przywiązaniu młodych ludzi do polskiej suwerenności i niepodległości. Ostatnie protesty przeciwko niedemokratycznym reformom w Polsce wskazują, że to nie najmłodsza grupa wyraża zainteresowanie sprawami państwowymi. Wynika to ponadto z wysokiego stopnia konsumpcjonizmu. Społeczeństwo konsumpcyjne jest bardziej uległe wobec władzy, czego najlepszym przykładem jest społeczeństwo amerykańskie. Dominujący w nim model konsumpcji i uzależnienia ekonomicznego powoduje, że rewolta polityczna w Ameryce nie jest możliwa. W amerykańskiej polityce nawet ludzie pełni nihilizmu

moralnego nie budzą masowego sprzeciwu, gdy zapewniona jest nieprzerwana dystrybucja towarów (R. Kuźniar).

Michał Ziółkowski