

W tym krótkim szkicu analizuję przyczyny kryzysu debaty wokół polityki zagranicznej w Polsce. Rekonstruuje pole instytucjonalne i przyglądam się elementom, które je tworzą. Próbuję zarysować też wnioski na potrzeby nowej strategii polskiej polityki zagranicznej na lata po 2021 r.

Kim są interesariusze polityki zagranicznej?

Polityka zagraniczna to klasyczny atrybut nowożytnego państwa. W drugiej konstytucji kwietniowej, obecnie obowiązującej w Polsce, za politykę zagraniczną odpowiada przede wszystkim rząd (art. 146) i częściowo prezydent (art. 126). Kontrola egzekutywy realizowana jest w parlamencie w postaci stałej komisji parlamentarnej. Perspektywa instytucjonalna wskazuje jednak na szersze ujęcie. Współczesna polityka tworzona jest przez system instytucji – akty prawa, urzędy, agencje, decyzje oraz zespół interesariuszy, bezpośrednio lub pośrednio zainteresowanych i zaangażowanych w prace nad kreowaniem stosunków danego państwa z innymi państwami. To właśnie interesariusze tworzą zarówno debatę nad polityką zagraniczną, jak i tło jej prowadzenia przez instytucje formalnie powołane do jej prowadzenia. Jakich interesariuszy ma polska polityka zagraniczna?

Pierwszy krąg interesariuszy ma charakter polityczny. Podstawowymi interesariuszami są oczywiście wspomniane organy państwa, ich kadry oraz politycy z różnych stronnictw tworzący i komentujący wydarzenia międzynarodowe. W tym kręgu powstają akty prawne, dokumenty rządowe, strategie, deklaracje, prowadzona jest komunikacja dyplomatyczna oraz oficjalne wydarzenia państwowe. Drugim kręgiem interesariuszy tworzących debatę nad polityką zagraniczną tworzą eksperci, analitycy, naukowcy, dziennikarze i osoby zajmujące się zawodowo szeroko pojętą polityką międzynarodową. W tymże kręgu powstają ekspertyzy, analizy, publikacje naukowe, raporty, czasopisma fachowe, relacje medialne i komentarze publiczne. Trzecim kręgiem są instytucje bezpośrednio polityki nie komentujące, ale żywotnie zainteresowane informacjami na ten temat. Są to inwestorzy, biznes krajowy i zagraniczny, ogólna sfera internetu i mediów, dostępnych dla obywateli zainteresowanych kierunkami i skutkami danej polityki.

Dlaczego mamy kryzys debaty międzynarodowej?

Mówienie o kryzysie debaty nad polską polityką zagraniczną wynika z kilkuletniej obserwacji działań poszczególnych elementów systemu instytucji, które wymieniliśmy powyżej. Oczywiście całościowy obraz relacji wszystkich instytucji przekracza rozmiary tego szkicu, ale chcę zarysować główne cechy systemu. Obserwacja inicjatyw politycznych, jak i lektura łącznie kilkuset publikacji, programów, projektów, analiz, esejów na temat polityki zagranicznej RP sprawia wrażenie chaosu. Z czego to wynika?

Obecnie w Polsce nie ma konsensusu w kwestii kierunków i priorytetów polityki zagranicznej. To w zasadzie nasz punkt wyjścia. Na poziomie deklaracyjnym różnice widać już w treści dokumentów „strategicznych” z minionej dekady: *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016* są kompletnie innym dokumentem niż *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*. Nie ma tu miejsca na analizę wszystkich tych różnic w teorii i praktyce. Zwróćmy uwagę na fakt, że dwa dominujące nurty myśli politycznej, czyli upraszczając, konserwatywny i liberalny, formułują niemal sprzeczne diagnozy co do sytuacji międzynarodowej Polski. Przekłada się to na chaos w pierwszym kręgu interesariuszy i wpływa na dalsze kręgi, z wiadomym skutkiem. Ponadto, oficjalnie polska władza wykonawcza posiada dziś trzy ośrodki kreowania polityki zagranicznej. Są nimi Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Kancelaria Prezydenta, wyposażona od 15 kwietnia 2021 roku w Biuro Polityki Międzynarodowej (na wzór BBN). Warto podkreślić, że ważną rolę w ostatnich latach pełniło również Ministerstwo Obrony Narodowej, zwłaszcza w kwestii kierunków współpracy Rządu RP z USA i innymi państwami w ważnej dziedzinie obronności. Rozproszenie kompetencji w obszarze polityki zagranicznej kreuje wrażenie tymczasowości rozstrzygnięć politycznych, a w głosach krytyków przedstawiana jest jako paraliż państwa. Stronnictwa konserwatywne akcentują stabilność instytucji, stronnictwa liberalne zaś – ich sprawność. Instytucje są szanowane, jeśli wypełniają swoje role. Wizja tych ról jest jednak sprzeczna. Dialog między stronnictwami zaś – przynajmniej medialnie – nie istnieje. Dobrze to widać na przykładzie „debaty” nad ratyfikacją programu KPO, gdzie każda ze stron *de facto* traktuje drugą jak zakładnika. Faktycznym zakładnikiem jest jednak polityka zagraniczna jako instytucja, co na pewno nie umyka sąsiadom.

Spójrzmy na to jak efekty niezgody w kręgu pierwszym wpływają mimowolnie na krąg drugi, czyli krąg w uproszczeniu mówiąc, ekspercki. Efekt braku konsensu jest oczywiście powielany. W przestrzeni mediów funkcjonują dwa dyskursy na temat polityki zagranicznej. Zdaniem jednego, konserwatywnego, Polska zyskała podmiotowość dzięki zajęciu się „własnymi sprawami”. Według drugiego, liberalnego, Polska podmiotowość utraciła, znajdując się na peryferiach europejskiej dyplomacji. Oba języki inaczej interpretują rzeczywistość. Dla jednej narracji projekt Trójmorza to sukces, dla drugiej – mrzonki. Dla zwolenników pierwszej narracji Polska stała się asertywnym graczem w UE, dla zwolenników drugiej – zakałą integracji europejskiej. Dla jednych celem jest budowa „nowej Europy środkowej, przy wsparciu USA”, dla drugich „wejście do grupy trzymającej władzę w UE”. W teorii nie muszą być to cele sprzeczne, ale w praktyce wydają się nie do pogodzenia. Co więcej, oba obszary medialne wytworzyły też kompletnie rozbieżną symbolikę polityki zagranicznej. W efekcie traci na tym wizerunek państwa.

Eksperci i naukowcy

Biorąc pod uwagę powyższe, zwróćmy uwagę na kolejnych interesariuszy. W ostatnich latach środowiska intelektualne i think tanki prześcigają się w propozycjach inicjatyw politycznych, jakie można by zrealizować w polskiej polityce zagranicznej. W ciągu ostatnich kilkadziesiąt miesięcy natrafiłem na propozycje „zwrotu ku Azji”, „zwrotu ku Skandynawii”, „zwrotu ku USA”, „zwrotu ku Chinom”, „wielkiej Europy Środkowej”, „rezygnacji z doktryny Giedroycia”, „samodzielności strategicznej”, jak i „globalnej polityki zagranicznej” („mocarstwowa” jest już chyba zbyt banalna). Są to ciekawe projekty, jednak pozostają w dużej mierze na papierze. Efekt z tego wszystkiego jest niewielki, gdyż zdolności tworzenia agendy politycznej przez instytucje kręgu pierwszego są ograniczone, co zauważyłem powyżej.

Kontrastowo odmienna sytuacja panuje w nauce. Rynek publikacji naukowych poświęconych polityce zagranicznej RP w zasadzie zamarł (i to pomimo licznych rocznic obchodzonych w latach 2018-2020). Obserwuję go zawodowo od lat i za okres 2005-2015 możemy znaleźć bez problemu kilkadziesiąt pozycji na temat polskiej polityki zagranicznej, zarówno historycznej, jak i bieżącej. Wydano wówczas liczne prace o polskim *soft power*, instytucjach MSZ, kierunkach transformacji polityki zagranicznej, polityce europejskiej, czy też liczne przeglądy polityki RP wobec sąsiadów. Natomiast dla okresu ostatnich kilku lat trudno znaleźć choćby dziesięć wartościowych pozycji. Nawet liczba publikacji na stronach MSZ jest bardzo ograniczona. Rządowe instytucje eksperckie z kolei zajęły się bieżącą analityką lub tematami ogólnymi. Również i konferencje naukowe poświęcone tej tematyce prawie się nie odbywały (pewnym wyjątkiem były wydarzenia poświęcone projektowi Inicjatywy Trójmorza). Naukowcy również wydają się zdezorientowani. W naukach społecznych taka sytuacja ma miejsce zwykle wtedy, gdy brakuje danych lub trudno jest dokonać wiarygodnych uogólnień.

Zjawisko „zanikania polityki zagranicznej” jako tematu debaty pojawia się w kolejnych grupach interesariuszy. Dziennikarze piszą raczej o grze dyplomatycznej poza Polską, aniżeli o polskich inicjatywach. W ich miejsce wchodzi „polityka globalna”. Kwestie epidemii koronawirusa, zmian w USA, debaty w UE, konflikty na Bliskim Wschodzie, wzrost pozycji Chin, kryzys klimatyczny, kwestie energetyczne, czy konfliktowa polityka Rosji zauważalnie obniżyły zainteresowanie polityką zagraniczną poszczególnych państw. Polityka zagraniczna stała się de facto tematem „krajowym”, takim jak inne polityki publiczne. Tymczasem uwaga mediów, ekspertów i biznesu przekierowana jest na procesy transnarodowe lub globalne. Mimowolnym efektem tej zmiany wydaje się dalsze osłabienie stabilności (wg ujęcia konserwatywnego) / sprawczości (wg ujęcia liberalnego) instytucji polityki zagranicznej RP.

Co można zrobić?

Okres wychodzenia z pandemii może posłużyć do przemyślenia strategii konstruowania polskiej polityki zagranicznej, zwłaszcza, że okres obecnie obowiązującej *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021* zmierza ku końcowi. Na podstawie powyższego tekstu zwróciłbym uwagę na kilka kwestii instytucjonalnych: budowanie konsensu dla ogólnopaństwowej (ponadpartyjnej) polityki zagranicznej; wykorzystanie narzędzi analizy strategicznej i foresight; podział celów polityki zagranicznej; priorytetowy rozwój relacji z kluczowymi graczami europejskimi i światowymi; wzmocnienie polityki bałtyckiej i wschodniej; rozwój narzędzi dyplomacji ekonomicznej oraz kulturalno-naukowej; spójny *press room* dla interesariuszy polskiej polityki zagranicznej oraz cyfryzacja aktywności zagranicznej państwa (zwłaszcza w obszarze promowania polskiej kultury). Wszystkie te cele sugerują pragmatyzm, słowo wciąż zbyt rzadko używane w kontekście pozytywnym w polskim języku debaty publicznej. Na początku tego tekstu zauważyłem, że polityka zagraniczna jest atrybutem państwa. W związku z tym narosłe ryzyka i nieelastyczności związane z organizacją polityki zagranicznej prowadzą bezpośrednio do osłabienia tego państwa. To się nie zmieniło. Drugim faktem jest, że przez stulecia utożsamiano politykę zagraniczną z dyplomacją, którą z kolei uważano za „szlachetniejszy”, bo arystokratyczny rodzaj polityki. To z kolei nieco się zmieniło. Dzisiaj musimy pamiętać, że polityka zagraniczna jako instytucja to w praktyce nie tylko dyplomacja, ale efekt interakcji wielu różnych interesariuszy. Na jej kształt wpływają nie tylko formalnie powołane organy, ale też klimat ideowy w którym funkcjonują.