

nr 0/2014

tygodnik

respublica

ROBERT KAGAN

Komentarz po latach

ROBERT COOPER

Pycha i złudne nadzieje

WOJCIECH PRZYBYLSKI

Europa i problem siły

OLGA URBAŃSKA

Raport: krótka historia polskiej
dyplomacji publicznej

CELESTE A. WALLANDER

Rosyjska interpretacja „soft power”

OCEŃ NOWY TYGODNIK RES PUBLIKI

www.publica.pl/ankieta

KOMENTARZ PO LATACH

► W marcu 2012 roku redakcja amerykańskiego czasopisma „Policy Review” przygotowała numer specjalny poświęcony dziesięciu latom debaty, która rozpoczęła się po publikacji głośnego eseju Roberta Kagana zatytułowanego *Siła i słabość*

ROBERT KAGAN

Chciałbym podziękować Todowi Lindbergowi [redaktorowi „Policy Review” – przyp. red.] za zorganizowanie tego sympozjum, jak również wyrazić wdzięczność współuczestnikom za ich przemyślaną krytykę. Gdy pisałem pierwszą wersję tego tekstu, nie sądziłem, że ktoś mógłby komentować go rok później, o dekadzie nawet nie wspominając. Napisałem ów artykuł tylko dlatego, że zostałem zaproszony przez Toda na konferencję i musiałem coś przygotować. Bez wątplenia pozostali uczestnicy znają to uczucie. Dlatego też od początku byłem najzupełniej świadom ograniczeń, które stawia pisemna formuła wypowiedzi. Miałem jednak to szczęście, że wszystkie uchybienia, które popełniłem, były mi wytykane przez wszystkie te lata z większą lub mniejszą uprzejmością – są wytykane również i teraz, na żywo, choć dziesięć lat później.

Przy tej okazji chciałbym wspomnieć o kontekście historycznym, który jest dla niniejszego tekstu istotny. Artykuł, ale też książka, która powstała na jego podstawie, były postrzegane jako odnoszące się ściśle do rządów Busha – próba usprawiedliwienia lub odpowiedź na transatlantycki podział, który dokonał się w obliczu sytuacji w Iraku, obrona lub inspiracja dla domniemanej „jednostronności” tego prezydenta. W istocie jednak ten tekst był zakorzeniony w rzeczywistości lat 90. Świat, o którym pisałem, nie był światem Busha i de Villepina, lecz Clintona i Védrine’a. Przypominam, że artykuł został opublikowany w 2002 roku. Pisałem go głównie w 2001 roku, a na pomysł wpadłem jeszcze przed jedenastym września. Tekst nie odzwierciedlał nastrojów początku prezydentury Busha, lecz te, które panowały pod koniec lat 90., czyli za czasów Clintona. W 2000 roku przyjechałem do Brukseli, do Europy – wciąż tam rozprawiano o Clintonie. To była skomplikowana sytuacja.

Pragnę też zaznaczyć, że ten artykuł jest nie tylko obserwacją i próbą wyjaśnienia stanu rzeczy, lecz także receptą na przyszłość. Jak niektórzy zauważyli, moim jedynym zaleceniem było to, aby Amerykanie i Europejczycy nauczyli się współpracy pomimo różnicy perspektyw. Wciąż wierzę w słuszność tego postulatu, dzisiaj może nawet żarliwiej niż wtedy.

Słowa, których użyłem do opisanía różnic pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Europą, były w znakomitej większości nie mojego autorstwa. Nie były też, w przypadku Ameryki, żadnymi oficjalnymi stanowiskami Republikanów czy administracji Busha. Politykiem, który w tamtym czasie najtrafniej opisywał perspektywy Ameryki, była sekretarz stanu Madeleine K. Albright, która na początku 1998 roku, wobec konfrontacji i możliwego konfliktu zbrojnego z Irakiem, oznajmiła, że „jeśli musimy użyć siły, to dlatego, że jesteśmy Ameryką, narodem niezbędnym. Jesteśmy potęgą i sięgamy wzrokiem w przyszłość dalej niż inne państwa, a teraz dostrzegamy tu zagrożenie dla nas wszystkich”. Krajami, które zdaniem tej Demokratki miały ograniczone pole widzenia, były Francja i Niemcy oraz inne europejskie mocarstwa, które zarówno wówczas, jak i później sprzeciwiały się nie tylko użyciu siły wobec Iraku, lecz także systemowi sankcji wobec Saddama Husseina. Clintonowska frustracja Europejczyków w związku z Irakiem nastąpiła krótko po innej frustracji – tej związanej z niechęcią do przejścia władzy w Bośni, a poprzedziła kolejną – tym razem spowodowaną brakiem zdecydowania Europy podczas wojny o Kosowo. Wtedy to ówczesny dowódca, generał Wesley Clark narzekał na „podejście Europy” do walki, naznaczone przez „wątpliwość i powściągliwość”, oraz zbyt irytujące (zdaniem Amerykanów) przywiązanie do mniej ważnych „kwestii prawnych”.

Co się zaś tyczy stosunku Europejczyków do różnic w podejściu ich oraz Amerykanów do wydarzeń na świecie, to powtarzam, że nie wyraziłem ani swojej opinii, ani poglądów Amerykanów. Nie zrobiłem nic ponad to, że przytoczyłem cytaty Europejczyków z lat 90. – Gillesa Andréaniego, narzekającego (w 1999 roku) na „amerykańską mentalność”, która „ma skłonność do akcentowania militarnych, technicznych i jednostronnych rozwiązań problemów międzynarodowych, prawdopodobnie kosztem środków politycznych, opartych na współpracy”; Huberta Védrine’a (z 1998 roku) skarżącego się na amerykańską „arcywładzę”; Stevena Evertsa, który w artykule napisanym w ostatnim roku rządów Clintona wskazuje wiele różnic pomiędzy

Amerykanami, którzy widzieli „zagrożenia” i chcieli je stłumić przy użyciu siły oraz Europejczykami, którzy dostrzegali „wyzwania” i chcieli je podjąć za pomocą pieniędzy i dyplomacji.

Fakt, że nie były to ani moje poglądy, ani poglądy administracji Busha, umknął nagle, gdy jednocześnie wybuchły wojna w Iraku i transatlantycki spór. Zarówno Europejczycy, jak i amerykańscy Demokraci natychmiast zapomnieli o tym, że przepaść, która podzieliła Stany Zjednoczone i Europę, zarysowała się na długo zanim George’a W. Busha wybrano na prezydenta.

Wielu również zapomniało, jak dużo uwagi poświęcali niegdyś temu sporowi. Jedną z moich największych inspiracji był Robert Cooper, wówczas jeszcze pomocnik Tony’ego Blaira. W tamtym czasie ostrzegał Europejczyków przed pomijaniem znaczenia działań zbrojnych w świecie, w którym wciąż są koniecznością. Słynny i kontrowersyjny artykuł Coopera, dotyczący potrzeby nowego „imperializmu liberalnego”, opublikowany w 2002 roku, wywarł ogromny wpływ na moje przekonania. Przekonywał, że chociaż Europa żyje w „świecie ponowoczesnym”, w którym nie ma już miejsca na politykę siły, to jednak nie powinna odmawiać prawa swojemu stróżowi do zajmowania się resztą świata, której te realia są obce. Wyzwaniem było, jak pisał, „przyzwyczajenie się do idei podwójnych standardów”. Europejczycy w kontaktach między sobą mogą „działać na podstawie prawa i otwartej, bezpiecznej współpracy”, gdy przychodzi jednak do kontaktu z resztą świata, to „musimy powrócić do ostrzejszych metod z poprzednich stuleci – siły, ataku, podstępu, czegokolwiek, co jest konieczne... Wobec siebie nawzajem przestrzegamy prawa, ale gdy znajdziemy się w dżungli, musimy znać też prawa dżungli”. Głównym celem jego tekstu było przekonanie Europejczyków do tego, aby przestali zaniedbywać kwestie obronne, „zarówno fizycznie, jak i psychicznie”.

Do tej pory uważam, że miał rację. ◀

Przełożyła Dorota Wróbel

Robert Kagan

(1958) starszy adiunkt w Brookings Institution, zajmuje się polityką zagraniczną. Jego najnowsza publikacja to *The World America Made*

PYCHA I ŻŁUDNE NADZIEJE

ROBERT COOPER

Dziesięć lat temu Robert Kagan oznajmił, że czas „przestać udawać, że Europejczycy i Amerykanie mają wspólny pogląd na świat”. Zdawaliśmy sobie oczywiście sprawę z tego, że różnimy się od siebie niczym Piotr Bezuchow i książę Andriej Bołkoński, że Ameryka jest bohaterem akcji, który wie, czego chce i dokąd zmierza, a Europa to kontynent wątpliwości i niejasności. Albo, żeby użyć innego porównania Kagana, USA były bohaterem tragicznym, a Europa greckim chórem, który wielogłosem ostrzega, że nie można uciec przed przeznaczeniem. Ale to różnice charakteru. Kagan odnosił się do świata idei: pomimo wielu wspólnych oświadczeń nasze wizje świata bardzo się różniły. Kagan opisywał i wyjaśniał je przystępniej, a także z większym zrozumieniem niż ktokolwiek wcześniej. Nasze światopoglądy kształtowały się w różnych miejscach i epokach, my natomiast rzadko słuchaliśmy się nawzajem albo traktowaliśmy się poważnie. Kagan w swoim eseju bardzo dobrze wyjaśnił europejski punkt widzenia, jego kontekst historyczny i polityczny (kontekst polityczny, rzecz jasna, w odniesieniu do polityki USA). Pisał między innymi o tym, że Europejczycy, zamiast uprawiać prawdziwą politykę, przeważnie żyli złudzeniami.

Kagan bardzo trafnie podsumował główne założenia europejskiego poglądu na świat, cytując Romana Prodiego: „Europa ma swoją rolę do odegrania w globalnym zarządzaniu. Państwo prawa zastąpiło prymitywną grę sił (...) polityka siły straciła swoje wpływy (...) poprzez udaną integrację pokazujemy światu, że wypracowanie metody utrzymania pokoju jest możliwe”. Ta wypowiedź pochodzi z czerwca 2001 roku. Od tego czasu regularnie pojawiały się podobne głosy, mówiące o rządach prawa, nie zaś ludzi, na poziomie narodowym, odtworzonych na poziomie międzynarodowym za pomocą systemu zasad i przepisów, nie zaś układu sił i wpływów.

Przypomnijmy sobie doktrynę z dialogu melijskiego: według niej silniejsi osiągają swoje cele, a słabsi ustępują!

A co ze światopoglądem USA? Nie został on wyłożony równie jasno, ale możemy się domyślać, że to była i jest wizja świata rządzonego za pomocą władzy i siły, a dokładniej mówiąc, siły wyrażonej w sposób ostateczny, czyli potęgi militarnej. Jeśli tak, to musimy się upewnić, że ta władza jest w dobrych (czyli naszych) rękach. Jest to wersja niewątpliwie mniej szlachetna niż ta europejska, ale za to szczerza i bardziej praktyczna niż mętne europejskie aspiracje do multilateralizmu. Zdaniem Kagana świadczy to o słabości Europy, bo przecież to właśnie słabi będą znacznie skłonniejsi docenić zalety decyzji podjętej w drodze konsensusu niż powoływać się na doktrynę z dialogu melijskiego, według której silniejsi osiągają swoje cele, a słabsi ustępują.

Czy nie tym właśnie są słabość i siła? Amerykanie są zazwyczaj zbyt uprzejmi, żeby nazwać rzecz po imieniu, zrobił to natomiast George W. Bush (dwa lata po delikatniejszej wersji Roberta Kagana). Przemawiając w AEI (American Enterprise Institute, Amerykańskim Instytucie Przedsiębiorczości), prezydent powiedział: „Spotykamy się tutaj w ważnym momencie dla historii cywilizowanego świata. Część tej historii tworzyli inni, jej resztę stworzymy my”.

Kiedy Kagan pisał ten esej, zarówno UE, jak i USA miały się dobrze. Zwłaszcza Stany Zjednoczone – zwycięzca zimnej wojny i jedyne supermocarstwo gotowe użyć swojej potęgi do słusznych celów, takich jak usunięcie Saddama Husseina z Kuwejtu, zaprowadzenie pokoju w Bośni czy niedopuszczenie do potencjalnego ludobójstwa w Kosowie. Unia wyszła zwycięsko z zimnej wojny; dzięki rozszerzeniu przejmowała po NATO funkcję siły stabilizującej w Europie, za sprawą Unii Gospodarczej i Walutowej miała za moment rozpocząć nowy etap integracji, posługiwała się również narzędziami projekcji siły oraz dyplomatycznymi.

Europa i Ameryka powinny były czuć się pewnie oraz być gotowe na współpracę jeszcze bliższą niż ta, która przyniosła im zwycięstwo w zimnej wojnie. A jednak okazało się, że nie wszystko jest w porządku. Zniknęły głęboko zakorzenione aksjomaty oraz „wygodny” wróg z czasów zimnej wojny. Nowy prezydent uzmysłowił Europejczykom to, o czym często zapominali: że Ameryka jest obcym krajem. Esaj *Potęga i słabość* (opublikowany w „Gazecie Wyborczej” 17 sierpnia 2002 roku pod tytułem *Kowboje i barmani*) mówił o czymś, co wyczuwaliśmy, ale czego nigdy nie artykułowaliśmy: że różnice poglądów, które zostały zamiecione pod dywan na czas współpracy podczas zimnej wojny, staną się teraz kłopotliwe dla stosunków międzynarodowych.

Następne dziesięć lat nie było Audenowską „podłą, kłamliwą dekadą”², ujawniło natomiast inny rodzaj fałszu: nie tyle kłamstwo, co raczej pychę i złudne nadzieje oraz brak rzetelności, przez który dobre zamiary przynosiły katastrofalne skutki. Paradoks polega na tym, że powodem naszych porażek było zaniebanie tego, dzięki czemu wygraliśmy zimną wojnę, czyli politycznego wymiaru legitymizacji.

AMERYKA: SŁABOŚĆ POTĘGI

Robert Kagan miał rację, ale obydwaj jego bohaterowie byli w błędzie. Rzeczona dekada ujawniła słabość siły i władzy oraz porażkę zasad. Czyż nie na naszych oczach największa potęga militarna w historii nie była w stanie poskromić małego państwa dysponującego o wiele słabszą armią? Powinniśmy zatem uświadomić sobie przynajmniej to, że czas imperialnych przygód się skończył. Właściwie powinniśmy byli zrozumieć to lata temu – cały XX wiek jest przecież narracją nie o sile potęgi militarnej, lecz o potędze idei samostanowienia narodów. To właśnie ona przegnała Brytyjczyków z Indii, jak również Brytyjczyków, Francuzów i Portugalczyków z Afryki, Brytyjczyków, Francuzów i Holendrów z południowo-wschodniej Azji oraz Rosjan z Europy Środkowej. Nikt nie uczy się na cudzych błędach, ale USA dostała swoją szansę na wyciągnięcie wniosków w Wietnamie (oraz, na wypadek gdyby zapomniała, w Haiti, Meksyku i paru innych miejscach)³. Były to wnioski, bądź co bądź, amerykańskie, *à la* Woodrow Wilson.

Nie powinno nas zatem dziwić to, że potęga militarna nie mogła stać się *prawdziwą* potęgą. Szokiem może być natomiast fakt, że nie dostrzegła tego znakomita amerykańska dyplomacja, dysponująca przecież ogromnymi zasobami intelektualnymi i wywiadowczymi, a także niemożność stworzenia debaty oraz proponowania alternatywnych poglądów przez amerykańskie instytucje polityczne.

Była to porażka polityki zagranicznej. Jeśli wojna jest kontynuacją polityki prowadzoną innymi środkami, to czym była polityka w Iraku? Jeśli militarnym celem było obalenie Saddama Husseina, to jaki był w tym cel polityczny? Ustanowienie nowego reżimu? Jeśli tak, to dlaczego, przy tych wszystkich domniemyanych ekspertach i specjalistach, nie powstał żaden plan? Prawdopodobnie nie miałyby to zresztą znaczenia. Jeśli wykonanie planu zależałoby od posiadających własne idee i wartości Irakijczyków, to taki plan nie mógłby się powieść. Nie chcę tu krytykować ani Irakijczyków, ani Amerykanów. Rzecz w tym, że aby w ramach określonej strategii politycznej móc działać w polityce wewnętrznej innego państwa, trzeba czuć się wśród tamtejszych ludzi jak ryba w wodzie. Nie tylko dla wojska jest to właściwie niemożliwe – poza wyjątkowymi przypadkami wykracza to także poza kompetencje przedstawicieli dyplomatycznych, nawet amerykańskich. Obce kraje już nie ustępują – stąd bierze się teza o erze postimperialnej.

Porównajmy Irak i Libię. W drugim przypadku istniała ograniczona strategia polityczna, polegająca na wspieraniu jednej frakcji w wojnie domowej i użyciu siły wojskowej w celach porządkowych. Również poziom zaangażowania był, odpowiednio do strategii, ograniczony. Porównajmy Irak i Bośnię, gdzie (w przypadku Bośni ponownie) utrzymywała się gotowość do utrzymania wojsk w terenie i wzięcia odpowiedzialności za rozwój sytuacji. Za tym idzie wizja przyszłości Europy, w której nasza polityka łączy się z ich polityką, tworząc zdefiniowaną na nowo wspólnotę polityczną, która z kolei ostatecznie obejmie i ich, i nas.

Jeśli potęga militarna nie przekłada się automatycznie na władzę polityczną, to czy w postimperialnym świecie siła wojskowa jest w ogóle potrzebna? Za odpowiedź mogą służyć przykłady Bośni i Libii: w niektórych przypadkach może być ona decydującym czynnikiem politycznym, który przesądzi o lepszym rozwiązaniu lub może również zapobiec katastrofie (być może mogliśmy zapobiec jej w Ruandzie). W jeszcze innych przypadkach może być też tak, jak było z pierwszą wojną w Zatoce Perskiej – mogą one pomóc w przywróceniu prawidłowego porządku międzynarodowego. Kluczowa jest tutaj legitymizacja: legitymizacja międzynarodowa w przypadku inwazji Saddama Husseina na Kuwejt, legitymizacja wewnętrzna w przypadku Libii. Chodzi o legitymizację w sensie politycznym, nie prawnym. Dużą rolę w procesie legitymizacji mają uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ, ale nie są też decydujące. Kampania wojskowa w Kosowie to kolejny przypadek, w którym posiadanie jaśniejszego celu politycznego mogłoby przynieść większe korzyści, bo choć być może doprowadzenie do regionalnej ugody było wystarczające, to, jak pokazała historia, nie było niczym ponad to.

Świat jest nadal pełen irracjonalnych i niebezpiecznych ludzi, użycie siły w obronie prawidłowego porządku nie jest zatem wykluczone. Z ostatnich dziesięciu lat wynika następujący wniosek: nie tylko ten, kto ma siłę i władzę, decyduje o tym, co jest słuszne i zasadne, a co nie. Nie tylko władza i siła rządzą tym światem, gdzieś głębiej istnieje również poczucie zasad.

EUROPEJSKI SEN

Europa nie chce już rządzić światem, chciałaby natomiast móc go pouczać. Robiła to przez ostatnie dziesięć lat, wygłaszając mowy do wszystkich tych, którzy chcieli słuchać, jak również do wielu innych, którzy nie chcieli. Świat zasad okazał się w międzyczasie atrakcyjną alternatywą dla rządzenia światem. Chodzi w tym właściwie o narzucanie własnych zasad innym, a jeśli nie posiada się takiej mocy, to sensowną alternatywą wydaje się możliwość przynajmniej uczestniczenia w ich ustanawianiu. Sama UE jest wspólnotą

prawa, a machina Brukselska zajmuje się przede wszystkim przepisami regulującymi handel oraz ustalającymi standardy i zasady ochrony konsumentów, środowiska, konkurencji i tak dalej. Takie przepisy dają większą wolność, ale dotyczą głównie kwestii technicznych, w związku z czym – mimo że są przyjmowane z zadowoleniem – cieszą się dość ograniczonym zainteresowaniem. Jeżeli o władzy, sile i potęgę decyduje moc ustanawiania zasad, to Bruksela jest również, w pewnym (skromnym) sensie, potęgą.

Niekończące się europejskie spotkania stworzyły wspólnotę polityczną jedynie wśród elit, nie wśród zwykłych ludzi.

Romano Prodi powiedział, że „geniusz Ojców Założycieli polega na przełożeniu ogromnych ambicji politycznych na szereg szczegółowych, technicznych wręcz decyzji”. Zainteresowanym grupom zawodowym podobał się pomysł poszerzenia rynku dla ich produktów i usług, dlatego zaakceptowały proces europejski. Reszta Europy niewiele wiedziała na temat tego, co się działo i niewiele ją to obchodziło. W mediach pojawiały się czasem doniesienia o ekstrawaganckiej polityce Europy, zwłaszcza o polityce rolnej (proste banany i tak dalej), ale kwestie te rzadko dotyczyły bezpośrednio wyborców. Swobodny przepływ dóbr i ludzi oraz szersza konkurencyjność przynosiły ogólne korzyści, jednak ci, którzy z tych dobrodziejstw korzystali, rzadko byli świadomi całego procesu. Decyzje zapadały na niekończących się europejskich spotkaniach, które nie stworzyły jednak wspólnoty politycznej wśród zwykłych ludzi. Stworzyły natomiast wspólnotę elit w polityce, w administracji państwowej oraz w organizacjach zawodowych. Wszystkie te grupy przyczyniły się do ustanowienia stosunków współpracy, jak również (choć nigdy nie można być pewnym takich rzeczy) do utrzymania bezprecedensowego w historii Europy okresu pokoju.

Trzy osiągnięcia UE miały, jak się wydawało dziesięć lat temu, uczynić z Europy światową potęgą nowego rodzaju. Najskromniejszym z nich było stworzenie wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Było ono konsekwencją słabości okazanej w latach 90. w Bośni i Kosowie. Jego cel, czyli przymierzanie Europy do stania się staromodną potęgą w rozumieniu Kagana, był mało oryginalny. W sensie instytucjonalnym było to posunięcie co najmniej niejasne. Nie reprezentowało ono opisywanej przez Romana Prodiego „Europy zasad”, lecz rozwój „Europy dobrowolnej współpracy”, integrację poprzez wspólne („międzyrządowe”) struktury zaangażowania politycznego. Zwolennicy Europy nieraz zbyt chętnie lokowali swoje nadzieje w przyszłości, w oderwaniu od trudnej teraźniejszości. Rzeczywistość prezentuje się, by użyć określenia Kagana, „anemicznie”, a jej potencjał wykorzystywany jest w bardzo niewielkim stopniu. Być może czas i bieg wydarzeń sprawią kiedyś, że pokaże ona swój prawdziwy potencjał.

Drugim i o wiele większym osiągnięciem było rozszerzenie UE, skompletowanie całej i wolnej Europy (a przynajmniej ważny krok w tym kierunku). Stabilizacja Europy odbywała się poprzez rozszerzenie zasad i standardów. Było to rozszerzenie Europy Romana Prodiego, Europy, której podstawę stanowią zasady, nie zaś władza i siła, coś zupełnie nowego w skali świata i w odniesieniu do przeszłości Europy. Proces, który do tego prowadził, może wydawać się mechaniczny, w rzeczywistości był jednak polityczny. Jego cel polityczny był taki sam jak i Planu Marshalla: integracja Zachodu za pomocą środków gospodarczych i instytucjonalnych. Został on osiągnięty dzięki politycznej mobilizacji obywateli oraz partii politycznych państw Europy Środkowej. Najczęściej było to głębokie zaangażowanie elit poparte powszechną zgodą. Błędem było nieuświadomienie obywateli UE o wadze tego procesu: wielkie rozszerzenie, strategiczny sukces Europy, stało się w konsekwencji jednym z czynników niepokojących Unię od wewnątrz.

Trzecim wielkim przedsięwzięciem była Unia Gospodarcza i Walutowa, która istniała już od dłuższego czasu w świadomości elit europejskich. Pierwszym krokiem w jej kierunku był Raport Wernera z 1961 roku, sporządzony przed grupą pod przewodnictwem ówczesnego premiera Luksemburga. Argumenty za walutową unifikacją w ciągu lat zmieniły się niewiele: naturalne następstwo wspólnego rynku, sposób na uniknięcie ryzyka związanego z konkurencyjną dewaluacją walut, zmniejszenie kosztów transakcji oraz krok w stronę „coraz ściślejszych związków”, przewidywanych w Traktatach Rzymskich.

Prawdziwym czynnikiem decydującym o utworzeniu Unii Walutowej były okresowe kryzysy kursu wymiany w okresie powojennym.

Rzeczywistym impulsem dla utworzenia Unii Walutowej były jednak okresowe kryzysy kursu wymiany w okresie powojennym. Nie mógł przed nimi uchronić ani system z Bretton Woods, ani różne inne europejskie ustalenia dotyczące stabilności, z których najbardziej zaawansowany był Mechanizm Kursów

Walutowych (1971–1999). U źródeł tych kryzysów tkwił zwykle niemiecko-francuski problem: zazwyczaj niemieckie wysokie stopy procentowe wywierały nacisk na franka albo pozostawiały mu przykry wybór pomiędzy recesją a dewaluacją. Francuzi chcieli wówczas rewaluacji marki niemieckiej, Niemcy zaś odpowiadali, że jeśli Francja ma problem z walutą, to może ją zdevaluować. Za tymi kryzysami kryła się wyjątkowa pozycja oraz kompetencje Bundesbanku. Była to niezależna od rządu i polityki instytucja, której działalność koncentrowała się wyłącznie na zapobieganiu inflacji – dziedzictwo pamięci hiperinflacji z 1922 roku⁴.

Owe sporadyczne kryzysy walutowe zdawały się być zmaganiem o wpływy i władzę, budziły skrajzenia z francusko-niemieckimi konfliktami z przeszłości, które (według ówczesnych doktryn politycznych) zostały zażegnane dzięki UE. Czasem towarzyszyła im debata na temat unii walutowej: jedni byli zdania, że ona może mieć sens tylko wtedy, gdy gospodarki są w dużej mierze zbieżne, inni twierdzili, że taką zbieżność można by osiągnąć właśnie poprzez nacisk spowodowany unią walutową. Zarówno Bundesbank, jak i rząd niemiecki oraz holenderski były zdania, że unia monetarna nie jest możliwa bez unii gospodarczej. Pojawiały się też głosy, między innymi w raporcie Wenera, że unia walutowa wymaga unii politycznej. Stworzony przez Helmuta Schmidta i Valéry Giscard europejski Mechanizm Kursów Walutowych był próbą pogodzenia różnych stanowisk, zakładał narzucanie dyscypliny różnym walutom oraz, z czasem, dążenie do zbieżności.

EUROPA: PORAŻKA ZASAD

Unia Walutowa nie wyłoniła się z tego procesu samoistnie. Nie jest do końca jasne, czy europejski Mechanizm Kursów Walutowych zredukował częstotliwość albo skalę kryzysów kursów walutowych, ale do powstania Unii Walutowej przyczyniła się na pewno seria decyzji powziętych w ramach jednoczenia Niemiec. Jest ona, tak jak rozszerzenie UE, przykładem Europy zasad i tak samo jak UE raczej nie wyrosła z praktyki, lecz powstała jako rodzaj oświeceniowego projektu stworzonego na podstawie planu⁵. Patrząc wstecz, można dostrzec błędy tego projektu, które polegały na tym, że nie były to odpowiednie zasady, że nie były one przestrzegane i że same zasady nie wystarczą.

Oświeceniowe projekty powinny być tworzone na podstawie teorii. W przypadku Unii Walutowej odpowiednia teoria (teoria optymalnych obszarów walutowych) mówi o tym, że do prawidłowego funkcjonowania obszar walutowy potrzebuje pewnej kombinacji podobnych wskaźników wzrostu wydajności różnych swoich regionów, przepływu pracowników pomiędzy nimi oraz międzyregionalnych transferów fiskalnych na odpowiednią skalę. W USA różne sytuacje i wyniki gospodarcze poszczególnych regionów wyrównywane są poprzez gotowość ludzi do przemieszczania się w poszukiwaniu pracy oraz poprzez gotowość rządu federalnego do lokowania przemysłu, na przykład obronnego, w obszarach dotkniętych bezrobociem, co też jest pewnego rodzaju transferem fiskalnym. W Europie zarówno przepływ pracowników, jak i międzyregionalne transfery fiskalne odbywają się na mniejszą skalę. Bariery językowe hamują przepływ pracowników, a transfery fiskalne stanowią mniej niż 1% europejskiego PKB. Kryteria konwergencji Unii Walutowej nie skupiają się jednak na zbieżności wzrostu wydajności, lecz na deficytach budżetowych. Być może ma to na celu upewnienie się, że ci, którzy poprzez odrzucenie konkurencyjności zaburzyli równowagę handlową, rozwiążą ten problem za pomocą polityki oszczędnościowej i deflacji, zamiast przedłużać go pożyczkami⁶.

Te zasady nie służyły strefie euro. Hiszpania, która tak jak Włochy ściśle trzymała się tych zasad, wcale nie uniknęła ogromnego krachu na rynku nieruchomości, paraliżującej recesji oraz niemożliwych do utrzymania cen obligacji.

Fakt, że w innych krajach te zasady nie były przestrzegane, nie jest żadną niespodzianką. Rządy państw zawsze coś kręcą w kwestiach finansowych, na przykład ostatni rząd brytyjski omijał swoje własne regulacje, usuwając duże pozycje z bilansu. Albo mogą być zaskoczone spadkiem dochodów podatkowych, co na przykład miało miejsce w strefie euro w latach 2002–2004, kiedy po wynikającym ze zjednoczenia Niemiec okresie rozkwitu nastąpił okres recesji. Francja i Niemcy zdecydowały się wtedy na odejście od rozporządzeń Paktu stabilności i wzrostu. Takiemu posunięciu sprzyjała ówczesna sytuacja ekonomiczna, ale wydawało się ono zarazem aroganckie wobec mniejszych państw członkowskich. Dodatkowo mogło ono prowadzić do dyskredytacji zasad i regulacji – być może słusznie, bo sztywne zasady i regulacje nie są najlepszym sposobem zarządzania gospodarkami, które są narażone na nieprzewidywalne wstrząsy⁷. Jako jeden z pomysłów na zakończenie kryzysu w strefie euro pojawiła się niedawno propozycja spisania zasad i regulacji w nowym traktacie. Od razu zaczęto rozmawiać również o klauzulach pozwalających na naruszanie limitów „w okresach poważnego pogorszenia warunków ekonomicznych”. Ale kto miałby o tym decydować, kto miałby to egzekwować? W dawnym systemie niemieckim Bundesbank mógł karać rząd za niewłaściwe posunięcia, zazwyczaj poprzez podniesienie stóp procentowych. Jednakże istnienie siedemnastu organów skarbowych uniemożliwia odtworzenie tego mechanizmu na poziomie europejskim.

Waluta jest rzeczą zbyt ważną i zbyt polityczną, by zostawić ją technokratycznemu zarządzaniu oraz bankom centralnym (nawet tym dobrym).

Rzecz jednak w tym, że same zasady nie wystarczą. Waluta jest rzeczą zbyt ważną i zbyt polityczną, żeby pozostawić ją technokratycznemu zarządzaniu, czyli Europejskiemu Bankowi Centralnemu oraz traktatom, paktem stabilizacyjnym i tak dalej. Tak jak wojna jest sprawą zbyt ważną, żeby zostawić ją generałom, tak i waluta jest rzeczą zbyt ważną, żeby zostawić ją bankom centralnym (nawet jeśli pracują w nich bardzo dobrzy eksperci, jak chociażby w przypadku Europejskiego Banku Centralnego). Zanim Niemcy przystąpiły do strefy euro, ich polityka walutowa wyłaniała się z napięcia pomiędzy niezależnym, upoważnionym do zapobiegania inflacji bankiem centralnym oraz rządem, od którego oczekiwano powszechnie wzrostu gospodarczego. Stąd trwający od raportu Wernera spór, czy unii walutowej musi towarzyszyć unia polityczna, stąd też decyzja o przygotowywaniu traktatu z Maastricht na dwóch międzyrządowych konferencjach, z czego jedna dotyczyła unii politycznej, a druga unii walutowej. Unia polityczna nie została jednak ani dobrze przemyślana, ani do końca zrealizowana, poprzerastano tylko trochę mebli przy okazji współpracy w zakresie polityki zagranicznej.

Unia polityczna musi towarzyszyć unii walutowej z wielu powodów. Po pierwsze, pojedynczy organ polityczny może być potrzebny siedemnastu krajom strefy euro do wspólnego podejmowania decyzji w sprawach fiskalnych oraz innych ważnych kwestiach ekonomicznych. Wspólna waluta jest przedsięwzięciem zbiorowym, wymaga wspólnego poczucia odpowiedzialności, a więc prawdziwej unii gospodarczej. Ale gospodarka też jest rzeczą polityczną, a unia gospodarcza wymagałaby zarządzania politycznego, tak samo jak gospodarka krajowa.

Po drugie, władza polityczna jest potrzebna w czasie kryzysu. Spotkania na szczycie, które są organizowane naprędce i działają na zasadzie konsensusu 27 czy chociażby 17 państw członkowskich, nie są w stanie zastąpić organów władzy politycznej. Powolny mechanizm Unii Europejskiej jest godny podziwu ze względu na długotrwałe wypracowywanie konsensusu oraz na zajmowanie się kwestiami związanymi z pokojem. Jednak w czasie kryzysu to nie działa. Już w starożytnym Rzymie w czasie wojny wyznaczano dyktatora. Jednym ze źródeł niepokoju związanego z euro jest poczucie, że nikt nad tym nie panuje. Wynika to częściowo z czynników strukturalnych, z braku wyrazistego („wspólnego i poszczególnego”) wsparcia dla zadłużonej strefy euro, ale jest to kwestia przede wszystkim polityczna. Rynki, tak samo jak obcokrajowcy, nie chcą ustępować, ale jeśli jeden głos przemówi wyraźnie, wysłuchają. Wyraźny jest głos Niemiec, ale nie jest on głosem wspólnym.

Trzecia i najbardziej radykalna forma unii politycznej to taka, która mogłaby dokonywać ważnych transferów fiskalnych, tak jak Niemcy Zachodnie na rzecz Wschodnich albo jak większość państw europejskich na rzecz swoich biedniejszych regionów. Byłaby to również najsilniejsza forma unii politycznej, ponieważ sugerowałaby coś w rodzaju stworzenia narodu europejskiego oraz bardziej wyrazistej definicji wspólnoty niż ta proponowana dotychczas przez UE. Poczucie tożsamości europejskiej nie jest jednak silne, dlatego wydaje się to mało prawdopodobne. Jednakże nawet pierwsza i druga wersja unii politycznej potrzebowałyby więcej demokratycznej legitymizacji niż obecne instytucje mogłyby im zapewnić – i to samo w sobie byłoby decydującym krokiem w kierunku prawdziwej unii politycznej.

EUROPA I AMERYKA: POTRZEBA POLITYKI

Zbudowanie UE na słabych fundamentach politycznych było możliwe, ponieważ zajmowała się ona kwestiami regulacyjnymi o niewielkim znaczeniu politycznym. Europejska unia walutowa powstała na tej samej technokratycznej podstawie: jednym z najważniejszych kroków w tym procesie było odsunięcie banków centralnych od polityki (można też cynicznie zwrócić uwagę, że takie technokratyczne podejście cechuje również niektóre rządy). O kierowaniu gospodarką nie można jednak powiedzieć, że ma niewielkie znaczenie polityczne, bo to właśnie ono decyduje o wygranej bądź przegranej w wyborach, co jest sednem polityki. Waluta łączy w sobie i politykę i gospodarkę – nie bez przyczyny na monetach widnieje głowa króla. Rację mieli ci, którzy upierali się, że unia polityczna musi towarzyszyć unii walutowej.

Tak więc w ciągu ostatnich dziesięciu lat zarówno Europa, jak i Stany Zjednoczone rozpoczęły wielkie projekty bez żadnych strategii politycznych. Tak jak pisał Kagan, USA postawiła na władzę i siłę, a UE na zasady. Tego rodzaju wielkie przedsięwzięcia potrzebują jednak strategii politycznych, bo do prawidłowego funkcjonowania potrzebują przyzwolenia bądź poparcia.

W przypadku USA potrzebne było przyzwolenie Arabów, a dokładniej Irakijczyków, a więc ludzi, o których Amerykanie wiedzieli niewiele i z którymi mieli nikłe szanse na ugodę. Amerykańska teoria na temat Iraku zdawała się polegać na przekonaniu, że w momencie obalenia Saddama Husseina demokracja ustanowi się samoistnie, a amerykańskie jednostki będą mogły opuścić kraj. Ale, pomimo ogromnych wydatków

i niezwykłego, dziewięcioletniego wysiłku wojskowego, w momencie kiedy USA wycofywała się z Iraku, przyszłość tego kraju była wciąż niepewna.

Teoria europejska nie różniła się aż tak bardzo od amerykańskiej: polegała na przekonaniu, że wcześniej czy później nastąpi kryzys unii walutowej i że zostanie ona wtedy dopełniona unią polityczną⁸. Ustalenie, jak miałyby to wyglądać oraz w jaki sposób miałyby do tego dojść, pozostawiono tym, którzy będą się zajmować rozwiązaniem tego problemu, kiedy przyjdzie czas. Z perspektywy czasu obydwa podejścia wydają się nieodpowiedzialne.

Rządzenie krajem łączy w sobie władzę, zasady i przepisy oraz politykę. Najważniejsza z nich jest polityka, która zmienia się w zależności od miejsca i czasu.

Europejscy przywódcy będą z czasem musieli przekonać obywateli, by zaakceptowali radykalne zmiany instytucjonalne. Będą wprawdzie przekonywali swoich obywateli, ale to i tak ogromne zadanie. Unia walutowa jest projektem wspólnym i odpowiedzialność za jej prawidłowe funkcjonowanie spoczywa na wszystkich tych, którzy brali udział w jej tworzeniu, także na tych, którzy sami nie są jej członkami. Nie ma w tym przypadku możliwości wycofania się i powrotu do domu, jak to było w Iraku.

Rządzenie krajem łączy w sobie władzę, zasady i przepisy oraz politykę. Najważniejsza z nich jest polityka, która zmienia się w zależności od miejsca i czasu. Wymaga ona przywództwa, debaty, wizji, zaufania, kompromisu, zgody, solidarności. Musi przemawiać i do serc, i do rozumów, odwoływać się zarówno do przeszłości, jak i przyszłości. Składają się na nią instytucje i odczucia, hierarchia i równość, interesowność i altruizm. To wszystko, a także o wiele więcej, łączy się w procesie wyłaniania uzasadnionych decyzji. Polityka oswaja siłę i cywilizuje władzę. Tworzy instytucje i ustanawia zasady oraz przepisy regulujące zwykłe życie. Gdy dzieje się źle, polityka łamie zasady i przepisy, po czym ustanawia je na nowo. Wszystko to jest w interesie rządu za pomocą słowa, nie zaś broni. W świecie, w którym żyjemy, można mieć nadzieję, że władza nie musi stosować siły i może przybierać inne formy, ale jest to również świat o ogromnej, nieznannej wcześniej złożoności i wieloaspektowości. Potrzeba prawa i porządku na poziomie międzynarodowym nie była nigdy tak wyraźna. Sukces można osiągnąć jedynie poprzez budowanie zaufania oraz tworzenie instytucji, a zacząć należy od stosunków międzynarodowych.

Do powyższego trzeba dodać funkcjonalny związek polityki, gospodarki oraz społeczeństwa. Dawniej były one ściśle ze sobą powiązane w potężnym konstrukcie państwa narodowego. Obecnie na poziomie narodowym muszą poddać się wpływom otwartego środowiska międzynarodowego. W przyszłości będziemy potrzebować globalnych zasad i przepisów dla globalnej gospodarki, ale do tego konieczne będą innowacje oraz rozwój polityki międzynarodowej, która nie będzie przypominać tradycyjnej dyplomacji. Unia Europejska jest pierwszym eksperymentem tego rodzaju – miejmy nadzieję, że się powiedzie.

Najdłużej w pamięci zostają zawsze obrazy. W *Potędze i słabości* pojawia się obraz człowieka, których spotyka niedźwiedzia w lesie, oraz pytanie, czy ma ze sobą strzelbę. Ale to nie koniec pytań. A jeśli broń nie wypali? A jeśli tylko zrani niedźwiedzia, a ten go zaatakuje? A jeśli nie byłby to niedźwiedź, tylko rój pszczoł i strzelanie do nich mogłoby tylko pogorszyć sprawę? Sam obraz jest uproszczeniem. Utrzymywanie relacji z niedźwiedziem nie jest nikomu potrzebne, natomiast utrzymywanie relacji z sąsiadami i innymi siłami tego świata – jak najbardziej. Niedźwiedź nie jest zwierzęciem politycznym. ◀

Przełożyła Joanna Marszałek

Robert Cooper

jest brytyjskim dyplomatą i konsultantem, obecnie pracuje w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych. Jego praca dla Unii Europejskiej nie jest związana z kwestiami poruszonymi w powyższym artykule: wyrażone w nim poglądy są wyłącznie własnymi poglądami autora i nie mają na celu prezentowania polityki UE ani żadnego z rządów państw członkowskich

1 Tukidydes, *Wojna peloponeska*, V.7.89

2 Według przekładu Stanisława Barańczaka.

3 Wyciągnięcie błędnych wniosków byłoby jeszcze gorsze. Zdaje się, że do tego skłonny jest Max Boot oraz zapewne także wielu innych, gotowych twierdzić, że głównym błędem Amerykanów w Iraku było to, że nie zostali tam wystarczająco długo. Byli też tacy, którzy w taki sposób mówili o Wietnamie. Tego rodzaju mity są równie niebezpieczne jak niemiecka legenda o ciosie w plecy (*Dolchstoßlegende*) z pierwszej wojny światowej.

4 Istnieje spór na temat związku tego niszczycielskiego i demoralizującego zdarzenia z powstaniem partii nazistowskiej. Był to jednak bez wątpienia jedyny czynnik, można się natomiast spierać, czy sposób zwalczania inflacji, a więc polityka oszczędnościowa oraz recesja, był równie szkodliwy jak sama hiperinflacja.

5 UE i USA nadal łączy to, że w pewnym sensie oba państwa powstały jako oświeceniowe projekty.

6 Można by to również uznać za konsekwencję walki pomiędzy instytucjami. Najbardziej wpływowej z nich, Bundesbankowi, nie udało się powstrzymać utworzenia Unii Walutowej, udało się jej jednak doprowadzić do tego, że efekt końcowy wzorowany był jak najwierniej na polityce i instytucjach powojennych Niemiec.

7 Dobrym przykładem jest obecny kryzys strefy euro. W przypadku większości krajów przyczyną kryzysu nie były nierównoważone budżety, lecz potrzeba rekapitalizacji banków po kryzysie finansowym albo, jak w Irlandii, nieumiarkowane pożyczki sektora prywatnego. Grecja jest jedynym przypadkiem rażącego naruszenia zasad przez rząd.

8 To właśnie powiedział między innymi Romano Prodi w 2001 roku.

EUROPA I PROBLEM SIŁY

Naga siła ma przewagę nad rozmową. Przemoc nadal stanowi o istocie władzy. Aby Europa, niewątpliwa potęża gospodarcza, przestała być politycznym karłem, powinniśmy to zrozumieć. Tylko dzięki wspólnemu budowaniu potencjału siły będziemy w stanie umacniać europejskie standardy w naszym otoczeniu i na świecie. Godzi się to robić jedynie w imię liberalnych zasad: wolności, praw człowieka i państwa prawa. I tu tkwi paradoks. Te zasady każą nam z jednej strony potępić użycie siły, w tym wojnę, z drugiej strony musimy być do wojny gotowi. Żadna próba budowy europejskiej siły militarnej jak dotąd się nie powiodła. Ale takiego pokojowego procesu jak powstanie Unii Europejskiej też jeszcze świat nie widział

WOJCIECH PRZYBYLSKI

Stota polityki we współczesnej Europie ulega erozji. Świat przez ostatnie stulecia zmienił się dramatycznie, ale nie aż tak, by w tworzeniu politycznego porządku siła przestała odgrywać decydującą rolę. Przeciwnie. Kilka ostatnich dekad, mimo szczerych intencji Europejczyków, nie przyniosło ograniczenia przemocy na świecie. Konfliktów tak tragicznych jak wojny światowe udało się uniknąć, ale nawet w bezpośrednim sąsiedztwie coraz częściej dochodzi do starć. Trwa konflikt w Syrii, wojska rosyjskie zajęły część Gruzji, a nie tak dawno krwią spływały Bałkany. Niemal pewne jest, że Europa pomna historycznych tragedii wzdraga się i będzie się wzdragać nie tyle przed doraźnym użyciem siły, ile przed uznaniem, że siła nadal znajduje się w centrum polityki i gotowość użycia przemocy stanowi o politycznej władzy.

Trudno nam przełknąć fakt, że nawet jako kontynent jesteśmy politycznym karłem, a we współczesnej myśli politycznej brakuje zdecydowanej odpowiedzi na to, jak umieścić przemoc w samym sercu władzy. I jak ją okiełznać. Dlatego przywódcy na naszym kontynencie rekompensują sobie poczucie własnej słabości poprzez rozbudowywanie instrumentów dyplomacji, którą uznają za naszą „soft power”. Wzdragają się przed faktem, że siła państw europejskich podlega temu samemu prawu co inne wspólnoty na świecie. A brzmi ono tak: trzeba być gotowym do użycia siły nie tylko w imię posiadania, lecz także w imię wspólnie wyznawanych wartości. Niekiedy państwa europejskie podejmują ograniczone i w efekcie żałosne próby interwencji zbrojnych, jak podczas ostatniego konfliktu w Libii oraz w Mali. Przypomnijmy sobie jednak Bałkany i zadajmy pytanie – ile istnień ludzkich uchroniło od zguby całe to żałosne gadanie o prawach człowieka oraz brak gotowości do interwencji? Czy naprawdę wierzymy, że tragedia się nie powtórzy, bo samymi tylko słowami pokonamy tego rodzaju agresję?

Żyjemy przekonaniem, że, by zachować wspólnotę europejską należy wyrzec się przemocy. Potencjał pamięci o tragedii wojennej jako przestrodze tymczasem słabnie, a przemoc nadal leży w samym centrum działań politycznych. Czym innym była presja między innymi rządu Niemiec oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego na Grecję, gdy ta musiała przyjąć warunki pomocy finansowej wbrew swoim przekonaniom i zdrowemu rozsądkowi? Całe szczęście nie doszło tam do konfliktu zbrojnego, ale w wielu wypowiedziach pojawiały się wówczas analogie do wojennej przemocy i okupacji. Władze Unii Europejskiej użyły pewnego rodzaju siły wobec jednego ze swoich państw członkowskich i zgodnie z opisanymi wyżej kategoriami była to jedna z wybitnie politycznych decyzji.

Europa: władza, ale bez siły

Odnotujmy w tym miejscu różnicę pomiędzy dwoma wyrażeniami. Pokrewne sobie pojęcia: siła i władza pozostają w relacji, która w większości europejskich języków nie występuje¹. Spróbujmy wykorzystać ową dwoistość pojęć, by lepiej zrozumieć kto i w jaki sposób współcześnie nadaje kierunki wspólnotom. Można mieć dziś szczerze przekonanie, że władza, w szczególności władza polityczna, jest niczym więcej jak bufonadą w zderzeniu z możliwościami niektórych innych organizacji. Korporacje, koncerty medialne, czy też indywidualne grupy nacisku, a nawet pojedynczy ludzie stanowią o porządku w państwie często w większym stopniu niż parlamenty. Wpływ jaki mają na życie wspólnot, jest ogromny, ale incydentalny. Jednak bez

względu kim są owi nowi „siłacze”, ich działanie jest wprost polityczne. Używają siły słów, czasem pieniędzy, by stanowić o kształcie światowego porządku i odbierają monopol na siłę rządów i państwom.

Dysonans pomiędzy władzą a siłą najlepiej ilustruje porównanie Europy i Stanów Zjednoczonych. Robert Kagan w artykule *Kowboje i barmani*² z 2002 roku (czy nie zbyt swobodne tłumaczenie oryginalnego tytułu *Power and Weakness*?) zilustrował to dwoma metaforami. Europie przypisał postawę Wenus, która bliższa jest filozofii pokoju Immanuela Kanta. W Ameryce znalazł Hobbesowskie idee bliskie Marsowi, bogowi wojny. Wówczas tekst ten wywołał ogromne kontrowersje między innymi przez to, że George W. Bush używał w tym samym czasie podobnej retoryki, ogłaszając wojnę z terroryzmem. Dziesięć lat później Kagan wyjaśnił, że tekst powstał wcześniej i w założeniu nie miał być uzasadnieniem polityki Białego Domu. Był natomiast po części inspirowany głośnym esejem brytyjskiego stratega Roberta Coopera na temat słabości Europy³.

W swojej wypowiedzi Robert Cooper, podobnie jak wcześniej jego rodak, historyk Michael Howard, dostrzegł znaczącą słabość Europy, która – będąc przekonaną o prymacie wartości liberalnych – nie jest gotowa, by stanąć do konfliktu w ich obronie. Cywilizowane państwa abdykowały z pozycji, którą dawała im siła. Oczywiście, to nie zawsze prawda. Znaczących wyjątków jest jednak niewiele. Nikt serio nie nazwie bufonadą władzy, którą dysponuje prezydent Stanów Zjednoczonych. Do grona potężnych zaliczymy też przywódców Rosji, Pakistanu, Chin, ale nie pokojowej i dostatniej Szwajcarii, raczej Niemiec czy Danii. Nikt nie podejrzewa pierwszych trzech z tych krajów o sympatie liberalne. Niemniej, do grona zachodnich, czy też liberalnych potęg mogą dołączyć niebawem inne państwa spoza Europy. Obecnie nawet Brazylia zbroi się, by bronić bogactw złóż naturalnych i projektu modernizacyjnego kraju. Takie państwa jak Brazylia czy Indie wraz z USA będą w przyszłości stanowić o kształcie wolnego świata.

Wojna, czyli gotowość do zmiany

Skutek politycznej decyzji w ostateczności zawsze stanowi o czymś istnieniu. Podobnie jak jej brak. Niepodjęcie działania może oddać decyzję o ludzkiej egzystencji w inne ręce. W skrajnej sytuacji dotyczy to konfliktów, w których giną ludzie. Mówimy też o przestępczości, a przede wszystkim o wojnach. Pamiętajmy jednak, że istotą wojny nie jest śmierć, lecz osiągnięcie zamierzonego celu politycznego. Wiele konfliktów zbrojnych naturalnie przedłuża się i wymyka spod kontroli, pociąga za sobą ofiary. A mimo to konflikty bywają mniej krwawe niż wypadki drogowe, do których przyzwyczailiśmy się niczym do seriali kryminalnych. Rokrocznie na całym świecie ginie w nich ponad milion ludzi. W konfliktach zbrojnych drugiej połowy XX wieku i współczesnych ginie w skali roku dziesięciokrotnie (!) mniej ludzi. Oczywiście nie można porównywać liczby zabitych, bo każda pojedyncza śmierć jest tragedią. Zastanawiając się jednak nad tym, jakie zło może przynieść ewentualny konflikt zbrojny, nie zapominajmy, że w czasach pokoju toczą się wydarzenia bardziej krwawe i okrutne.

Można nawet przewrotnie zapytać o społeczne korzyści z prowadzenia wojny. Czym jest siła tkwiąca w gotowości do wojny? Paradoksalnie, wojna jest przede wszystkim instrumentem zmiany społecznej i jakby na to nie patrzeć... postępu. Dlaczego więc liberalizm nie miałby popierać wojny, rozumiejąc, że udział w konflikcie jest dla społeczeństwa motorem zmiany? Robert Nisbet, wybitny amerykański socjolog, w pamflecie z 1988 roku pod tytułem *The Present Age*⁴ opisuje, jak udział w wojnach począwszy od początku XX wieku pchał Amerykę ku postępowi: równouprawnieniu, nowym technologiom i zmianie społecznej. Działo się to kosztem tradycji, siły wspólnot lokalnych i religii. Nisbet, konserwatysta z krwi i kości, naturalnie nad tym ubolewa. Czy wobec tego liberałowie, nie mówiąc już o socjalistach, nie powinni na poważnie przemyśleć swojej postawy?

Bez względu na sympatie ideowe nie wolno zapominać, że każda wojna przynosi zmianę. Bywa, że radykalną. Bo czy moglibyśmy sobie wyobrazić XX-wieczny dynamizm gospodarczy i społeczny Warszawy, a nawet Polski, gdyby wojna nie przeorała tkanki miast, a wraz z nią nie zrównała statusu społecznego? Nie zrobił tego PRL, bo pod Sowietami odbudowywały się raczej hierarchie i struktury zależności. Przywołując powojenne wspomnienia Ksawerego Pruszyńskiego, trudno się nie zgodzić, że wojna i katastrofa Powstania Warszawskiego stworzyły w Polsce zupełnie nowe społeczeństwo.

Nie chciałbym być źle zrozumiany. Nie postuluję wypowiedziania wojny w imię postępu, tak jak XIX-wieczni marksiści. Zwracam jednak uwagę, że wojny są w zasadzie mniej krwawe niż nam się to wydaje i ich celem nie jest śmierć przeciwnika, lecz osiągnięcie celów politycznych. Po drugie, szczególnie w demokracji, w której udział nawet w odległej misji wojskowej jest elementem świadomości społecznej, to właśnie prowadzenie wojny jest głównym motorem zmian, na których przecież liberałom zależy.

Siła bez władzy

Jakie będą konsekwencje prowadzenia polityki wykluczającej możliwość prowadzenia konfliktu w formie wojny? Bez przekonania, że siła, w tym siła fizyczna, stanowi o politycznej władzy, a do takiej władzy przecież państwa Europy aspirują, pozostaniemy muzealnym eksponatem przesuwany z kąta w kąt przez

rosnące potęgi, niekoniecznie przychylne naszemu modelowi cywilizacji. To w długiej perspektywie może być nasza zguba. Nie możemy jednak na gwałt budować armii ani demonstrować gotowości do walki. Trzeba się zbroić, ale póki Europa nie będzie politycznym mocarstwem, stosować taktykę słabego, który póki co każdemu jest potrzebny i nikomu nie zagraża. Taka siła też potrafi dać dobre efekty, w sprzyjających okolicznościach – gdy dotychczasowa władza mięknie i traci moc stanowienia porządku. Siła przekonywania, jaką jest sama rozmowa, tylko czasem ma taką moc. Przeważnie musi być poparta tradycyjnie rozumianą siłą.

Nawet w polskiej rozmowie o polityce pojęcie siły zazwyczaj wolimy zastępować władzą. Jednak współczesny świat można zrozumieć, gdy się uzna, że dopiero siła tworzy władzę i nadaje jej sens. Władza polityczna bywa bezsilna, ale w świecie społecznym, a tym bardziej w świecie polityki, siła nigdy nie jest bezwładna. To przekonanie stało się kołem zamachowym demokratycznych zmian w Europie Środkowej. Pojęcie Havla o „sile bezsilnych” nadało sens dziwnej sytuacji, w której władza nie miała tak naprawdę dostatecznej siły, by przewodzić, i przegrała. Ową siłę miały natomiast społeczne ruchy demokratyczne. To one zastąpiły starą władzę. Ich słabością z kolei było – i nadal jest – odwrócenie się od istoty polityki, czyli miejsca potencjalnego konfliktu.

Dlatego dalsze losy demokracji i europejskiego modelu społeczeństwa zależą od tego, czy w imię liberalnych zasad będziemy potrafili się komuś przeciwstawić i wykorzystać siłę do stanowienia porządku. Przemoc i dyktatura i tak są wpisani w każdy poziom instytucji państwa, nieważne jak demokratycznego. Nie musimy ich używać. Jeśli jednak wyprzemy się jej stosowania, abdykujemy na rzecz tych, którzy przed nieokiełznaną, pozbawioną ram siłą się nie cofną. ◀

Wojciech Przybylski

(1980) redaktor naczelny kwartalnika „Res Publica Nowa”

1 Pojęcia w językach najistotniejszych dla europejskiej tradycji liberalnej – angielskim (*power*), francuskim (*puissance*), niemieckim (*Macht*) – oznaczają zarazem „władzę” oraz „siłę”. W łacinie istnieją dwa osobne pojęcia *potentia* oraz *vis*. Jose Manuel Barroso mówi w kółko o zarządzaniu (ang. *governance*) zamiast o władzy UE.

2 „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 191, 17–18 sierpnia.

3 Robert Cooper, *The new liberal imperialism*, „The Observer” 2002, 7 kwietnia.

4 Robert A. Nisbet, *The Present Age: Progress and Anarchy in Modern America*, Liberty Fund 2003.

HISTORIA POLSKIEJ DYPLOMACJI PUBLICZNEJ 2004–2012

OLGA URBAŃSKA

W ciągu zaledwie kilku lat Polsce, kierowanej w polityce zagranicznej priorytetami nowoczesności i europejskości, w dużym stopniu udało się wypracować wizerunek państwa racjonalnego, odpowiedzialnego i zmotywowanego. Konsekwentne działania dyplomatyczne na forum Unii Europejskiej i relatywnie dobre wyniki w kontekście złej koniunktury gospodarczej w Europie to bez wątpienia główne powody stosunkowo dobrej opinii, którą cieszy się Polska w regionie. Zmiana nastąpiła szybko: w ciągu krótkiego czasu eurosceptycyzm przerodził się w euroentuzjizm, nieufność w przekonanie o dużym potencjale własnym jako państwa średniego-małego. Dlatego jest to szczególnie dogodny moment, aby zadać pytanie, czy polska dyplomacja publiczna w wystarczającym stopniu wykorzystuje tę wyjątkowo korzystną koniunkturę i nadarzające się okazje do poprawy wizerunku kraju. Z punktu widzenia struktury instytucjonalnej, można się zastanawiać, czy działania wpisujące się w dyplomację publiczną są wyrazem polityki państwa, czy może jedynie polityki rządu.

Dyplomacja publiczna jest formą komunikowania międzynarodowego i służy promocji wizerunku państwa za granicą. Jej narzędziami są aktywność na polu kulturalnym, promocja gospodarcza, promocja turystyki, współpraca w dziedzinie nauki, ale też – w coraz większym stopniu – polityka historyczna i współpraca rozwojowa. Oznacza to, że dyplomacja publiczna jest uzależniona od różnych działań wielu organów administracji państwowej, podporządkowanych im jednostek organizacyjnych, ale też organizmów całkiem autonomicznych a także organizacji pozarządowych. O jej jakości stanowią stopień decentralizacji dyplomacji publicznej¹, sposób koordynacji instytucji odpowiedzialnych za realizację działań promocyjnych, lecz także obowiązujące programy i strategie.

W polskiej dyplomacji publicznej zaszło wiele zmian, w dużej mierze inicjowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Administracja współdziała z organizacjami społecznymi za pomocą corocznie organizowanych konkursów ministra spraw zagranicznych. Pomimo tych pozytywnych aspektów, trzeba powiedzieć, że debata publicystyczna na temat dyplomacji publicznej jest w Polsce nieobecna. Opracowany wiele lat temu raport *Marka dla Polski* mógł być pierwszą taką okazją do przeprowadzenia debaty wokół pytania o to, jak powinna wyglądać polityka wizerunkowa kraju. Jednak koncepcja zaproponowana w raporcie nie została wykorzystana w dalszych pracach nad strategią promocyjną, nie znalazła bowiem przełożenia na tworzone polityki.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, można zaproponować analizę uwzględniającą szereg hipotez roboczych. Po pierwsze, polityka promocji wizerunkowej Polski nie jest w wystarczającym stopniu skonsolidowana i skoordynowana. Po drugie, nie można liczyć na ciągłość działań realizowanych w ramach polskiej dyplomacji publicznej, która – nie mając odpowiedniego zaplecza w instytucjach – stanowi tylko wyraz konfiguracji sił politycznych znajdujących się aktualnie u władzy. A skoro tak, za podstawowy problem należy uznać brak prawdziwej debaty publicystycznej na temat dyplomacji publicznej w Polsce. Wreszcie, po trzecie, polskiej dyplomacji publicznej ciągle brakuje jasno określonych priorytetów strategicznych.

Definicja dyplomacji publicznej

Ministerstwo Spraw Zagranicznych definiuje dyplomację publiczną jako „zestaw działań (...), które poprzez kształtowanie postaw społecznych i opinii publicznej za granicą wpływają na realizację istotnych interesów Polski w świecie, używając narzędzi i metod spoza obszaru tradycyjnej dyplomacji jako obszaru relacji międzypaństwowych”². Fundamentalne dla zrozumienia istoty dyplomacji publicznej jest rozszerzenie

kręgu odbiorców polityki zagranicznej państwa poza krąg aktorów państwowych, a co za tym idzie – znaczne powiększenie katalogu dostępnych narzędzi i działań.

Cele dyplomacji publicznej są zorientowane – zgodnie z wizją ministerstwa – na poprawę wizerunku Polski za granicą zgodnie z następującymi wektorami: europeizm (a w jego ramach europejska polityka wschodnia), przynależność do Sojuszu Północnoatlantyckiego i wyraźna w nim obecność, państwo demokratyczne (aktor pomocy rozwojowej, stabilny i godny zaufania partner gospodarczy, itp.)³. Deklarowane w ramach działań promocyjnych Polski za granicą dążenia odzwierciedlają ogólne priorytety polityki zagranicznej państwa.

Ale dyplomacja publiczna to coś więcej niż tylko narzędzie polityki zagranicznej. Jej istotą jest bowiem komunikowanie określonego przekazu informacyjnego na zewnątrz i budowanie relacji. Choć jedną z form informacyjnej (jednostronnej) dyplomacji publicznej, właściwej dla państw posiadających dużo twardych zasobów, jest propaganda⁴, bardziej słuszne wydaje się wiązać dyplomację publiczną z pojęciem *soft power*. Tak jest na pewno w przypadku Polski, której działania uwarunkowane są geopolityczną pozycją państwa średniego-małego. *Soft power* państwa korzysta z różnego typu zasobów społeczeństwa: pokładów twórczości, kreatywności, religijności, przedsiębiorczości, dorobku kulturowego i intelektualnego, wyznawanych wartości, przyjmowanych postaw, jego rysów socjologicznych i psychologicznych etc. Wynika z tego, że polityka *soft power* – jako synonim władzy strukturalnej państwa – realizowana jest za pomocą dyskursu i istniejących wokół państwa narracji. W przeciwieństwie do realizmu tradycyjnej władzy militarnej – *soft power* jest konstrukcją.

Dyplomacja publiczna ma za zadanie wpływać na tworzące się wokół państwa reprezentacje, dążąc do osiągnięcia pożądanego wizerunku, i w taki właśnie sposób kształtować relacje na forum międzynarodowym. Przy czym zakres oddziaływania międzynarodowego jest praktycznie nieograniczony i dotyczy wszelkich sfer, w których zachodzi współpraca z zagranicą, takich jak sport, nauka, ale przede wszystkim kultura i gospodarka. Gama faktycznych narzędzi, którymi dysponują podmioty dyplomacji publicznej, jest również niezwykle szeroka. Rośnie w niej znaczenie roli mediów i dyplomacji cyfrowej. Co więcej, cele dyplomacji publicznej są nierzadko realizowane przy okazji przeprowadzania innych projektów. Dobrym przykładem są wspierane i finansowane przez ministra kultury działania konserwatorskie prowadzone w innych krajach, które bardzo pomagają budować pozytywny przekaz na temat Polski.

Struktura organizacyjna

Ze względu na interdyscyplinarny i wielopłaszczyznowy charakter pojęcia, problemem może być już samo zdefiniowanie, które podmioty uczestniczą w dyplomacji publicznej. Ziętek wskazuje trzech głównych aktorów administracji rządowej: Ministerstwo Spraw Zagranicznych (promocja Polski przez kulturę), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (promocja polskiej kultury) oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki⁵. W rzeczywistości jednak, w szeroko pojmowane działania promocji państwa zaangażowanych jest wiele resortów, podlegających im jednostek i agend wykonawczych, jak również samorządy i organizacje pozarządowe. W oparciu o koncepcję trzech aren, na których odbywa się komunikacja polityczna według Habermasa, Ociepka wyróżnia trzy poziomy dyplomacji publicznej: poziom centrum systemu politycznego (rządy, parlamenty, sądy), peryferie systemu politycznego (system medialny) i codzienną komunikację publiczną (społeczeństwo obywatelskie)⁶.

Zbiór podmiotów odpowiedzialnych za działania na polu dyplomacji publicznej będzie się kształtował inaczej, w zależności od tego, na jakiej sferze zadań koncentruje się analiza. Dla przykładu, w raporcie o promocji kultury polskiej za granicą analizowana struktura organizacyjna obejmuje Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Obrony Narodowej, Komitet Badań Naukowych oraz PAN za granicą, przy czym ta lista mogłaby ulec dalszemu wydłużeniu po jej rozciągnięciu na instytucje samorządowe i organizacje pozarządowe⁷. Znaczenie ma przyjęty zakres semantyczny definiowanego pojęcia (w powyższym przykładzie rozumianego w szczególności jako promocja polskiej kultury za granicą) i rozpiętość podejmowanej analizy (czy uwzględni ona aktorów innych niż rządowych, takich jak jednostki, partie polityczne, organizacje pozarządowe, korporacje transnarodowe, regiony czy miasta)⁸.

Ze względu na przyjęte założenia i w nawiązaniu do wyżej nakreślonej definicji dyplomacji publicznej przedmiotem analizy tego tekstu będzie organizacja i działalność Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) – jako organu administracji rządowej prezentującego najszerszą wizję promocji Polski, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) – jako resortu zaangażowanego w dyplomację publiczną w wymiarze promocji kultury polskiej, Ministerstwa Gospodarki (MG) – jako kluczowego aktora odpowiedzialnego za rozwój wymiany gospodarczej, w tym promocję eksportu, inwestycji zagranicznych i turystyki, oraz Prezydenta RP – jako organu państwa protokolarnie zaangażowanego w działania z zakresu dyplomacji publicznej.

W ramach MSZ główną jednostką odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu dyplomacji publicznej jest Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej (DDPiK), który powstał w 2008 roku, zastępując powołany w 2001 roku Departament Promocji. Zgodnie ze swoją statutową rolą DDPiK ma za zadanie promować polską kulturę, naukę i edukację za granicą. W tym zakresie negocjuje też umowy międzynarodowe⁹. Ponadto, w pionie konsularno-prawnym MSZ działania dyplomacji publicznej podejmuje Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą (DWPPG). DWPPG ma za zadanie koordynować współpracę z Polonią i Polakami za granicą oraz zachęcać Polonię do działań na rzecz kształtowania pozytywnego wizerunku Polski. Z kolei, promocją i upowszechnianiem wiedzy o Polsce za granicą zajmują się instytuty polskie (IP) i pozostałe placówki zagraniczne (ambasady RP i wchodzące w ich skład attachaty kulturalne). Choć instytuty polskie podlegają Ministrowi Spraw Zagranicznych, w praktyce wykazują pewną autonomię działań, co wzmacnia ich efektywność:

Widoczna jest tendencja do tego, by placówki te nie były bezpośrednio związane z rządem wysyłającym, by jak najmniej akcentować powiązania z przedstawicielstwami politycznymi. (...) Polskie placówki funkcjonują wówczas w świadomości zagranicznych partnerów jako agencje kulturalne promujące polską kulturę, sztukę, polskich artystów, a nie jako rządowe przedstawicielstwa, realizujące politykę zagraniczną państwa¹⁰.

W wykonywaniu swoich zadań IP mogą liczyć na wsparcie krajowych instytucji kultury, takich jak Polski Instytut Sztuki Filmowej, Instytut Książki, Instytut Teatralny, Narodowy Instytut Fryderyka Chopina czy Instytut Adama Mickiewicza¹¹. Ale nie zawsze ta współpraca układa się gładko. Jednym z zarzutów formułowanych przez resort kultury pod adresem placówek kultury za granicą jest brak uwzględniania przez nie działalności i projektów realizowanych w wymiarze zewnętrznym przez instytuty branżowe ministra kultury.

Kolejnym rodzajem działań dyplomacji publicznej (promocyjnych), wpisujących się w kompetencje MSZ, jest dyplomacja ekonomiczna, która leży w kompetencjach Departamentu Współpracy Ekonomicznej oraz tworzonych w ambasadach wydziałów ekonomicznych lub polityczno-ekonomicznych. Do zadań wydziałów należy, między innymi, opracowywanie Informatorów Ekonomicznych dotyczących poszczególnych partnerów gospodarczych, jak również monitorowanie wzajemnych stosunków gospodarczych¹². Departament Współpracy Ekonomicznej udziela polskim przedsiębiorcom działającym na rynkach zagranicznych różnego rodzaju wsparcia dyplomatycznego: wsparcie informacyjne, wsparcie samoorganizacji, interwencje w przypadkach dyskryminacji lub naruszania praw, wsparcie kluczowych transakcji handlowych lub projektów inwestycyjnych, działania promocyjne polskiej gospodarki¹³.

Dążeniom do wzmocnienia atrakcyjności gospodarczej Polski ma dawać wyraz działalność MG i podporządkowanych mu jednostek organizacyjnych, realizujących cele promocji gospodarczej i handlowej. Działania w ramach promocji gospodarczej skupiają się na obsłudze podmiotów gospodarczych. Taką funkcję – w stosunku do inwestorów zagranicznych – realizuje na przykład Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIIZ). Natomiast Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji, czyli placówki Ministra Gospodarki, działające w ramach Ambasad i Konsulatów RP (<http://polska.trade.gov.pl/pl>), zajmują się obsługą polskich przedsiębiorców¹⁴. Ale kompetencje między resortami gospodarki i spraw zagranicznych nie są w tym punkcie jasno wydzielone: jeżeli MG wspiera przedsiębiorców za pomocą wydziałów promocji handlu i inwestycji, MSZ robi to samo za pośrednictwem placówek dyplomatycznych i konsulatów¹⁵.

W ramach MKiDN za dyplomację kulturalną i promocję polskiej kultury za granicą odpowiada Instytut Adama Mickiewicza (IAM). Instytut działa na rzecz „wzrostu wartości marki Polska oraz zwiększenia skuteczności i efektywności komunikacji brandu Polska w wymiarze kultury”¹⁶. Przy organizacji wydarzeń promocyjnych na dużą skalę IAM wykonuje swoje zadania także na zasadzie współdziałania z placówkami dyplomatycznymi. Brak autonomii w zakresie planowania strategicznego i niska doniosłość pełnionych funkcji w strukturze państwowej mają jednak negatywny wpływ na efektywność jego działań. Dlatego zdaniem dyrektora IAM, Pawła Potoroczyna, działalność Instytutu powinna być regulowana ustawowo, a planowanie wyjęte spod zbyt sztywnych ram finansów publicznych.

Artykuł 133 Konstytucji RP statuuje, że Prezydent jest reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych, a w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Potencjalny spór kompetencyjny między tymi organami, w przypadku zadań wiążących się z reprezentacją Polski za granicą wypływa więc wprost z normy konstytucyjnej. Rola Prezydenta jako podmiotu bezpośrednio realizującego zadania wpisujące się w dyplomację publiczną jest znaczna z powodu natury wykonywanej funkcji: „Wpływ wizerunku głowy państwa na wizerunek kraju wynika między innymi z personalizacji komunikacji politycznej, która dotyczy nie tylko polityki wewnętrznej, lecz także międzynarodowej”¹⁷.

Po przeanalizowaniu struktury polskiej dyplomacji publicznej nasuwają się dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, mamy do czynienia z dość obszernym, choć sprawiającym wrażenie fragmentarycznego schematem organizacyjnym, którego motywem przewodnim są różne typy działań służących promocji Polski, *i.e.* promocji wizerunkowej, ekonomicznej, gospodarczej, kulturalnej *etc.* Tymczasem polityka promocji jest co najwyżej jednym z narzędzi, którymi dysponuje dyplomacja publiczna¹⁸. Zaprezentowane w ten sposób ujęcie nie daje okazji, na przykład, do rozważań na temat tak zwanej dyplomacji społecznej, której podmiotem są organizacje pozarządowe¹⁹. Dyplomacja publiczna jest też sferą, na którą ogromny wpływ wywierają media. Mając na względzie te i wiele innych przejawów dyplomacji publicznej, należy mieć świadomość, że zarysowana struktura organizacyjna wynika z konieczności przyjęcia nieco uproszczonego spojrzenia.

Po drugie, brak jasno wytyczonych granic kompetencyjnych oraz mechanizmów współpracy międzyresortowej wydaje się być wadą instytucjonalną całego systemu polskiej dyplomacji publicznej. Sam fakt, jak wiele podmiotów jest w niego zaangażowanych, może nasuwać wątpliwości, czy występuje między tymi instytucjami jakakolwiek synchronizacja i synergia. W założeniu, funkcję koordynacyjną w ramach promocji wizerunku państwa za granicą miała pełnić Rada Promocji Polski, organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów. Jednakże brak przeprowadzenia właściwej reformy i umiejscowienia Rady wewnątrz faktycznego mechanizmu decyzyjnego sprawia, że dzisiaj to międzyresortowe gremium ciągle nie ma realnego wpływu na kształt systemu promocji, a większość decyzji podejmowana jest *ad hoc* przez ministerstwa i odpowiadające im agencje wykonawcze²⁰.

Finansowanie

Chociaż systematycznie ulegają zwiększeniu, nakłady finansowe na promocję są ciągle zbyt niskie w stosunku do potrzeb. Jak pokazuje dokument *Ramowa strategia promocji Polski do 2015 roku*, problem dotyczy właściwie wszystkich dziedzin promocji. Według danych zaprezentowanych w *Ramowej strategii* w 2009 roku największy budżet przeznaczono na promocję gospodarczą. Nie licząc resortu sportu i turystyki, najmniejszy udział w budżecie miał MSZ.

Dyplomacja publiczna i kulturalna (MSZ)	ok. 50 mln złotych środków budżetowych
Promocja poprzez kulturę (MKiDN)	ok. 51,3 mln złotych środków budżetowych
Promocja gospodarki	ok. 55,8 mln złotych środków budżetowych + ok. 5 mln euro z programów unijnych
Promocja sportu i turystyki (MSiT)	ok. 38,8 mln złotych środków budżetowych + ok. 1,6 mln euro z programów unijnych
Promocja nauki i edukacji (MNiSW, MEN)	ok. 58,7 mln złotych środków budżetowych + ok. 300.000 złotych z programów unijnych

Dane za rok 2009, zaprezentowane w dokumencie *Ramowa strategia promocji Polski do 2015 r.*²¹

Choć niewspółmiernie w stosunku do potrzeb, nakłady państwa na promocję stale wzrastają, co pokazuje porównanie liczb z 2009 roku z wysokością budżetów na lata 2005–2007.

	2005	2006	2007
MSZ	ok. 22,7 mln złotych	ok. 30,8 mln złotych	ok. 38,4 mln złotych
MKiDN	ok. 31,5 mln złotych	ok. 27,9 mln złotych	ok. 33,8 mln złotych
MG	ok. 50,5 mln złotych	ok. 31,7 mln złotych	ok. 37,8 mln złotych

Według danych opracowanych przez Ryniejską-Kiełdanowicz²²

Etapy rozwoju polskiej dyplomacji publicznej

Pojęcie dyplomacji publicznej jest praktycznie nieobecne w polskiej debacie publicznej, a działania administracji cechuje brak koordynacji i synergii. Dlatego wskazane jest podjąć próbę analizy polskiej dyplomacji publicznej z perspektywy jej krótkiej historii. Jako niektóre z ważniejszych elementów zmiany przyjąć można wewnętrzne reformy organizacyjne w ramach MSZ czy przeformułowywanie modelu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Wydaje się natomiast, że polska administracja bardzo mało uwagi poświęca raportom rozwojowym, które niosą ze sobą przecież duży potencjał do wykorzystania w działaniach dyplomacji publicznej. Podobnie jak perspektywa przystąpienia do UE była dla Polski impulsem do przygotowania pierwszej strategii wizerunkowej, tak raporty organizmów międzynarodowych mogłyby pomagać tworzyć dyskurs wokół polityki wizerunkowej i formułować jej cele.

Dyplomacja publiczna jako czynnik europeizacji polskiej polityki zagranicznej (2004–2005)

Dyplomacja publiczna – jako narzędzie państwa nowoczesnego – rozwinęła się w Polsce na etapie przedakcesyjnym i wraz z przystąpieniem do UE. Początkowo działania koncentrowały się na zmianie opinii publicznej tych państw unijnych, których społeczeństwa były niechętnie akcesji Polski. Przyjęta strategia koncentrowała się na promocji politycznej i ogólnej, ze szczególnym uwzględnieniem przekazu na temat polskiej kultury i historii oraz osiągnięć transformacji gospodarczej i ustrojowej²³. Zasadniczym zadaniem dyplomacji publicznej była więc promocja wizerunku Polski jako kraju odpowiedzialnego i politycznie skonsolidowanego, dzielącego swoje tradycje i wartości z resztą Europy. Kompleksowym narzędziem oddziaływania na opinię publiczną krajów starej Unii stał się Rok Polski, organizowany od 2001 roku. Jako duże wydarzenie, obejmujące łącznie wiele różnych aspektów, trwające po kilka miesięcy i adresowane do konkretnego kraju, Rok Polski – przynajmniej w założeniu – ma skutecznie przedstawiać spójny wizerunek kraju²⁴.

W okresie, w którym zachowanie polskiego rządu zdradzało jeszcze oznaki przywiązania do polityki spod znaku realizmu²⁵, miały miejsce pierwsze oznaki refleksyjnego podejścia do problemu adekwatnej promocji Polski za granicą. Pod koniec lat 90. reformie poddano instytuty kultury polskiej. Nastąpiła fundamentalna zmiana filozofii funkcjonowania tych placówek. Działanie IP zaczęło opierać się na rzeczywistej współpracy z partnerami lokalnymi, niekiedy również na zasadzie współfinansowania wydarzeń, dzięki czemu mogły budować sieć kontaktów na miejscu. W rezultacie projekty zaczęły docierać do odbiorców, pozostawiając po sobie mniej lub bardziej mierzalne wrażenie. Instytuty zostały przeorganizowane jako biura promocyjno-impresaryjne, reprezentowane przez niewielkie zespoły eksperckie. Według tego wzoru stworzone zostały nowe placówki: Instytut Polski w Nowym Jorku, Kijowie, Brukseli i Madrycie²⁶.

Podjęto też pewne działania w kierunku stworzenia jednolitej koncepcji wizerunku Polski oraz w kierunku poprawy funkcjonowania zdecentralizowanego systemu organizacyjnego dyplomacji publicznej. W 2003 roku Polska Izba Gospodarcza zleciła eksperckie opracowanie strategii wizerunkowej dla kraju. Rok później brytyjski ekspert od brandingu narodowego, Wally Olins, stworzył koncepcję twórczego napięcia (*creative tension*), która miała definiować istotę polskości, uwydatniając jej pozytywne – z marketingowego punktu widzenia – cechy: kreatywność i przekorę. Raport Olinsa powstał w wyniku rodzącego się przekonania o potrzebie wypracowania rozpoznawalnej marki kraju i promocji jego atrakcyjności gospodarczej. Projekt Marka dla Polski nie został jednak wykorzystany do budowy kompleksowej strategii promocji polskiej marki na świecie, co w wielu środowiskach spotkało się z krytyką i zostało negatywnie ocenione przez NIK²⁷.

Z myślą o usprawnieniu systemu dyplomacji publicznej, na podstawie zarządzenia z dnia 30 marca 2004 roku, powstała międzyresortowa instytucja o charakterze doradczym – Rada Promocji Polski. W jej skład wchodzi przewodniczący (minister właściwy do spraw zagranicznych), wiceprzewodniczący (podsekretarz stanu wyznaczony przez ministra właściwego do spraw gospodarki) i członkowie²⁸. Do zadań Rady należy opracowanie projektów wytycznych oraz średnio i długofalowych strategii promocji Rzeczypospolitej Polskiej, proponowanie mechanizmów współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, środowiskami twórczymi, środowiskami polonijnymi, kościołami i związkami wyznaniowymi na rzecz promocji i opiniowanie projektów aktów prawnych, których przedmiotem jest promocja Rzeczypospolitej Polskiej (§ 3 zarządzenia).

Jak było już sygnalizowane, Rada nie dysponuje wystarczającym instrumentarium, aby w faktyczny sposób nadzorować działania różnych działów administracji publicznej. Debata nad usprawnieniem organu wydaje się jednak ciągle toczyć. Podczas posiedzenia, które odbyło się 14 lutego 2013 roku, Rada przyjęła uchwałę upoważniającą przewodniczącego do przedłożenia do dalszych prac legislacyjnych projektu nowelizacji zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2004 roku powołującego Radę Promocji Polski oraz uchwałę powołującą grupy robocze do realizacji ważnych projektów promocyjnych²⁹.

Etap konsolidacji i poszukiwań (2006–2008)

Kolejny etap rozwoju dyplomacji publicznej stoi pod znakiem dalszego poszukiwania tożsamości wizerunkowej. Badania opinii i okołakcesyjne działania promocyjne pokazały, między innymi, że narracje wokół Polski bardzo często są tworzone wokół czynnika historycznego. Polska za granicą znana jest głównie dzięki swojej historii³⁰. Ale obraz Polski w kontekście jej historii jest – paradoksalnie – też bardzo niejednoznaczny, jeśli wziąć pod uwagę znaczenie, które polskie społeczeństwo przypisuje tradycji i zasługom historycznych³¹. Na zewnątrz kraju funkcjonuje duża liczba niekorzystnych dla Polski stereotypów, a część wydarzeń jest po prostu nieznaną.

W omawianym okresie zaczyna się wyraźniej mówić o konieczności prowadzenia aktywnej polityki historycznej, w celu właściwego informowania społeczeństw innych państw o roli, jaką odgrywała Polska w historii Europy. Potrzeba rozwijania narzędzia dyplomacji historycznej została zawarte w programach wyborczych partii PiS i PO³². Dyplomacja historyczna odpowiada nieco innym założeniom niż dyplomacja

kulturalna, dlatego realizowana jest przy pomocy trochę innego instrumentarium. Oprócz promocji historii, ma za zadanie reagować na nieprawdziwe i krzywdzące dla wizerunku informacje na temat Polski w zagranicznych mediach³³. Powinna też w ciekawy sposób informować i edukować odbiorców. W 2005 roku obchodzone dwudziestą piątą rocznicę powstania Solidarności i sześćdziesiątą rocznicę zakończenia II wojny światowej. Przy tej okazji powstał portal informacyjny www.www2.pl prowadzony w sześciu językach i prezentujący wiadomości na temat polskiego wkładu w wojnę. Dwa inne istniejące portale dyplomacji historycznej to: www.solidarity.gov.pl i www.1956.pl³⁴.

Załączki strategii dyplomacji publicznej i dyplomacja eventowa (2009–2012)

W polskim języku urzędowym marketingowego słowa „promocja”³⁵ używa się zdecydowanie częściej niż szerokiego konstruktywistycznego pojęcia „dyplomacja publiczna”. Taką tendencję można zaobserwować podczas analizy działalności instytucji odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową w obszarze gospodarki i kultury. Do zadań własnych ministra gospodarki należy promocja gospodarcza kraju, co – w biurokratycznym myśleniu urzędników – niekoniecznie musi być związane z dyplomacją publiczną. Podobnie rzecz ma się z kulturą. Choć resort kultury świadomie uczestniczy w działaniach dyplomacji publicznej, wysoko oceniając doniosłość dyplomacji kulturalnej dla rozpoznawalności państwa i jego postrzegania za granicą, w języku ministerialnym funkcjonują takie pojęcia, jak „promocja kultury polskiej” i „prezentacja kultury”. Promocja jest pojęciem węższym i odnosi się do jednorazowych działań o charakterze bardziej marketingowym. Jakościową zmianę jeżeli chodzi o obecność dyplomacji publicznej w dyskursie politycznym wiązać z reformą, którą przeszedł Departament Promocji Ministerstwa Spraw Zagranicznych w 2008 roku, kiedy to zmienił nazwę na Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej. Dopiero wtedy, w ramach MSZ, zaczęto budować narrację wokół potrzeby umacniania dyplomacji publicznej państwa. Rozdźwięk między dyplomacją publiczną a polityką promocji jest więc wpisany w obecny system instytucjonalny.

Raport MSZ podsumowujący osiągnięcia dyplomacji publicznej za rok 2011³⁶, jako najważniejsze doroczne kierunki działań wskazuje dyplomację historyczną, dialog polsko-żydowski, współpracę z organizacjami pozarządowymi, współpracę z mediami, wizyty studyjne, dyplomację ekonomiczną i współpracę rozwojową. O zmianie w prowadzeniu polityki historycznej miałyby stanowić wykorzystywanie nowoczesnych, bardziej atrakcyjnych dla odbiorcy form przekazu, takich jak świadectwo konkretnych osób – uczestników wydarzeń. O fundamentalnym znaczeniu dyplomacji historycznej dla polityki wizerunkowej Polski może też świadczyć coraz bardziej umiejętne korzystanie z najnowszych doświadczeń historycznych w budowaniu narracji na temat Polski jako liczącego się i odpowiedzialnego partnera w regionie³⁷. Polska, tak jak niegdyś Hiszpania, próbuje promować swoje doświadczenie transformacji ustrojowej jako modelowe i warte naśladowania.

Społeczny wymiar dyplomacji publicznej jest w Polsce realizowany przy pomocy konkursów Ministra Spraw Zagranicznych, których znaczenie systematycznie rośnie. Przeprowadzanie konkursów wiąże się z organizacją spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych, na których omawiane są kierunki dyplomacji publicznej. W 2011 roku w trzech konkursach zorganizowanych przez DDPIK dofinansowano 73 projekty; a w ramach konkursu „Promocja wiedzy o Polsce” (organizowanego począwszy od 2006 roku) – zrealizowano 45 projektów. Osobno przeprowadzane są konkursy w dziedzinie współpracy rozwojowej (w 2011 roku zrealizowane zostały w sumie 332 projekty)³⁸. Konkursy ministra wydają się potwierdzać tezę, że aktywność organizacji pozarządowych może w dużym stopniu ułatwić i uzupełniać działania administracji państwowej. Ich zaletą jest zdolność szybkiego podejmowania decyzji i działania oraz możliwość otwartego wyrażania stanowiska, co gwarantuje pluralizm³⁹.

Istotnym narzędziem promocji wizerunku państwa jest wreszcie jego program współpracy rozwojowej. W 2011 roku obejmował on 10 obszarów strategicznych (Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Afganistan, Autonomia Palestyńska, Angola) i 4 tematyczne obszary priorytetowe (dobre rządzenie, migracje i zarządzanie granicami, rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa, mała i średnia przedsiębiorczość).⁴⁰ Pomoc adresowana do krajów Partnerstwa Wschodniego stanowi uzupełnienie dla innych działań polskiej polityki zagranicznej skierowanych do tego obszaru priorytetowego i wpisuje się w narrację budowaną dziś wokół polskich wartości demokratycznych. Zgodne z taką strategią wizerunkową były także polskie starania w kierunku utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, w którym Polska jest poważnym donatorem.

Równoległe do tych mechanizmów prowadzona jest dyplomacja wydarzeń jednorazowych. W 2008 roku obchodzone Rok Polski w Izraelu. W 2009 roku, w którym przypadało wiele ważnych rocznic (międzynarodowe obchody 70. rocznicy wybuchu II wojny światowej, 20-lecie upadku komunizmu w Europie Środkowej, 10-lecie członkostwa Polski w NATO i 5-lecie przystąpienia do UE), świętowano też – między innymi – Rok Polski w Wielkiej Brytanii. W 2010 – z okazji roku Chopinowskiego – przeprowadzono 3500 imprez na całym świecie. Wreszcie w 2011 roku okazją do licznych obchodów i akcji promocyjnych była polska prezydencja w Radzie UE (niemal 400 imprez), a w 2012 – UEFA EURO 2012. O popularności dyplomacji zorientowanej na

wydarzenia kulturalne świadczyć może wypowiedź dyrektor Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej, Joanny Skoczek:

Mamy w Polsce sekwencję kilku ważnych lat, które pomagają nam kształtować wizerunek i pozycję Polski w świecie, poczynając od roku 2010, który był rokiem chopinowskim (...). Na pewno rok 2013 będzie rokiem nowych wyzwań także w związku z tym, że nie ma takiego bardzo ważnego, wielkiego wydarzenia wokół którego moglibyśmy by budować narrację (...)⁴¹.

Zresztą, tendencja ta jest zgodna ze stanowiskiem zaprezentowanym w „Ramowej strategii”: duże interdyscyplinarne projekty promocyjne stanowią najbardziej efektywną formułę promocji kraju, z zastrzeżeniem, że formuła geograficzna („Rok Polski w”) uzupełniana jest, na przykład, obchodami konkretnej rocznicy⁴². Sezonów broni też dyrektor IAM, Paweł Potoroczyn, który podkreśla, że troska o długotrwałe efekty ich przeprowadzenia jest głównym priorytetem organizatorów:

staramy się tworzyć przede wszystkim głębokie, organiczne, personalne związki między naszymi a tamtejszymi instytucjami, kuratorami, artystami, profesjonalistami kultury. Sezon się skończy, ale pozostanie cała geografia więzi instytucji i ludzi, zaufanie, sympatie i przyjaźnie. One już stymulują powstawanie projektów, które zrealizują się za kilka lat, długo po Sezonie⁴³

Problem w tym, że bardzo trudno jest zmierzyć efekty „Sezonów”. Słusznie zauważa się, że udostępniane statystyki urzędowe nie są materiałem, na podstawie którego można ocenić realny wpływ na zmianę postrzegania Polski na świecie (czy w danym kraju). Po zakończeniu całego cyklu powinno się przeprowadzić badania opinii publicznej sprawdzające potencjalną zmianę wizerunkową⁴⁴. Ciągle brakuje też myśli przewodniej czy całościowej strategii, która obowiązywałaby wszystkich aktorów uczestniczących w procesie.

Dyplomacja „eventowa” jest dość atrakcyjnym narzędziem dyplomacji publicznej dla organów administracji: jest łatwa w odbiorze, towarzyszy jej medialny szum i nie wymaga prowadzenia dialogu społecznego wewnątrz kraju. Niemniej jednak, dobra organizacja każdego wydarzenia wymaga planowania, efektywnego zarządzania, wreszcie ewaluacji. W przypadku polskiej prezydencji, która odbyła się pod znakiem kryzysu gospodarczego i polskich starań o utrzymanie spójności wewnątrz Unii, można mówić o względnym sukcesie w komunikowaniu zarówno z krajową, jak i ogólnoeuropejską opinią publiczną⁴⁵. Na uwagę zasługuje współpraca z organizacjami pozarządowymi, z firmami i mediami, ale również obfity program kulturalny⁴⁶.

Wydaje się, że DDPiK w dalszym ciągu chce budować obecność Polski za granicą głównie za pomocą narzędzi kultury, wartości i polskich doświadczeń historycznych. Największą trudność po prezydencji Polski w Radzie wiąże z brakiem kontekstu dla swoich działań. Jak wyznaje dyrektor Joanna Skoczek, polska obecność na świecie musi być budowana z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych miejsc, obowiązujących lokalnie wymogów kulturalnych i istniejącego zapotrzebowania na demokrację⁴⁷.

Strategia

Dyplomacja publiczna – jako sfera obejmująca wiele dziedzin życia i aktywności administracji państwowej – wymaga odpowiedniego zarządzania i planowania. Od kilku lat widoczne są starania w kierunku wypracowania odpowiednich narzędzi i ram strategicznych w dyplomacji publicznej. Główny impuls do zmian wydaje się płynąć ze struktur MSZ. To tu nastąpiła jakościowa zmiana na poziomie językowym i odnośnie do wykorzystywanego instrumentarium.

W 2009 roku przyjęto zarządzenie w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, przedstawicielstwach dyplomatycznych, stałych przedstawicielstwach przy organizacjach międzynarodowych, urzędach konsularnych i instytucjach polskich⁴⁸, na mocy którego sukcesywnie opracowywano kolejne roczne plany działalności ze wskazaniem obszarów priorytetowych działań dla administracji rządowej. W analizowanym okresie powstały zaledwie dwa takie dokumenty, dlatego trudno jest mówić o jakiegokolwiek ewolucji czy oceniać dalekosiężność wyznaczanych celów. Można natomiast odnotować, porównując plany na rok 2011 i 2012, wzrost znaczenia dyplomacji publicznej w kontekście całej strategii. W planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2011 promocja wizerunku Polski została ujęta jedynie jako narzędzie służące realizacji celu „Polska w gronie liczących się krajów w stosunkach międzynarodowych”. W następnym roku natomiast uwzględniono „promocję właściwego wizerunku RP na forum międzynarodowym” jako odrębną pozycję, choć jest to raczej środek niż cel sam w sobie⁴⁹. Ponadto uzupełniono plan o strategię wobec Polonii, której potencjalne znaczenie jako rzeczownika interesów Polski za granicą i głównego rozgrywającego w ramach tak zwanej dyplomacji diaspory zostało tu wyraźnie zauważone:

„uzyskanie zrozumienia i skutecznego poparcia dla polskiej racji stanu i polskiej polityki zagranicznej oraz wykorzystanie potencjału Polonii i Polaków za granicą do promocji i budowy pozytywnego wizerunku Polski w świecie”⁵⁰.

Plan działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2012 rok powstał w oparciu o szereg istniejących dokumentów, które miałyby tworzyć ramy kompleksowego planowania strategicznego w polskiej polityce zagranicznej i w samej dyplomacji publicznej. Warto przeanalizować niektóre z nich i ocenić ich wpływ na jakość realizowanej przez MSZ promocji Polski.

Exposé Prezesa Rady Ministrów z 2011 roku ma przede wszystkim charakter deklaracji politycznej. Padają w nim stwierdzenia świadczące o politycznej woli dążenia do osiągnięcia przez Polskę nowoczesności i wysokiego poziomu cywilizacyjnego: „Nasz interes polega na umocnieniu wizerunku Polski jako państwa stabilnego i sprawnego. Na utrwaleniu dobrej marki”⁵¹. Z drugiej strony jednak Polska ma też czerpać ze swych doświadczeń historycznych, a zatem prowadzić mądrą politykę historyczną. Promowanie modelowego charakteru transformacji ku systemowi demokratycznemu ma służyć budowaniu pozytywnego wizerunku Polski za granicą: „Polska ma w dziedzinie transformacji ustrojowej więcej do powiedzenia niż inni. Dlatego będziemy dzielić się doświadczeniami wolności z Tunezyjczykami, Egipcjanami i wszystkimi innymi, którzy tego sobie zażyczą”⁵².

Dokument *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* został przygotowany w odpowiedzi na zgłoszone przez NIK nieprawidłowości polegające na nieopracowaniu strategii promocji Polski obejmującej między innymi promocję kultury polskiej na świecie⁵³. Jest to pierwsza strategia polityki zagranicznej Polski opracowana w wymiarze wieloletnim. Z punktu widzenia zadań dyplomacji publicznej, omawiany dokument wyznacza trzy cele (z ośmiu) jako działania priorytetowe dla rządu: „Współpraca rozwojowa, promocja demokracji i praw człowieka”, „Promocja Polski za granicą” i „Nowa jakość w relacjach z Polonią i Polakami za granicą”. Zwraca uwagę opis stanowiący rozwinięcie drugiego ze wskazanych priorytetów: promocja Polski ma polegać na „wypracowaniu kampanii promocyjnej, która wpłynie na wzmocnienie pozycji Polski w Europie i na świecie, a także uczyni Polskę krajem bardziej konkurencyjnym i silniej przyciągającym inwestorów i turystów”⁵⁴. Akcent postawiono zatem nie na promocję Polski przez kulturę (co jest główną osią działań DDPiK), lecz na promocję gospodarczą, a w szczególności promocję polskiego eksportu.

Dokument liczący niespełna 30 stron cechuje duży poziom ogólności i postulatywności. Tymczasem, co warto podkreślić, w wielu kwestiach prezentuje ambitną (choć niesprecyzowaną) wizję działań promocyjnych. W „Priorytetach” akcentuje się, między innymi, potrzebę wypracowania skutecznej i jednolitej taktyki komunikacyjnej oraz utworzenie skonsolidowanego i dobrze skoordynowanego między różnymi sektorami, spójnego systemu promocji Polski za granicą⁵⁵.

Ramowa strategia promocji Polski do 2015 roku, przyjęta 23 września 2009 roku przez Radę Promocji Polski jest pierwszą i jedyną analizą w całości poświęconą strategii wizerunkowej kraju. Punktem wyjścia dla *Ramowej strategii* jest przeświadczenie o złym lub niezgodnym z rzeczywistością postrzeganiu Polski za granicą i wynikającej z tego potrzeby „osiągnięcia zdecydowanej poprawy międzynarodowej rozpoznawalności Polski”⁵⁶. W opracowaniu analizowane są zarówno uwarunkowania wertykalne (koordynacja między strukturami), jak i horyzontalne (prawidłowy rozwój społecznej debaty na temat działalności promocyjnej). Dokument wskazuje na szereg założeń, od których spełnienia ma zależeć sukces strategii ramowej i poszczególnych strategii sektorowych, *i.e.* wypracowanie ogólnego komunikatu promocyjnego Polski, dokonanie reformy systemu promocji Polski i współkreowanie przez państwo sfery promocji gospodarczej, turystycznej i kulturalno-naukowej⁵⁷.

Ramowa strategia broni stanowiska, że Polska ma interesy promocyjne „na wszystkich zamieszkałych kontynentach”. Wśród obszarów priorytetowych wymienia się Obszar Europejski, w tym państwa członkowskie UE (szczególnie Niemcy, Francję i Wielką Brytanię) i państwa sąsiadujące z UE, Obszar północnoamerykański, Obszar Azji i Pacyfiku, Obszar południowoamerykański, Obszar afrykański i bliskowschodni⁵⁸. Co ciekawe, dokument nie wspomina o Grupie Wyszehradzkiej. Tymczasem to dzięki współpracy w regionie Środkowej Europy Polska staje się silniejszym graczem w UE. Błędem byłoby nie zauważanie potencjału, który kryje się w takiej formie kooperacji. Jak zauważa Gniazdowski, przynależność Polski do V4 oraz procesy zachodzące w ramach tego forum zasługują na właściwą promocję i wsparcie ze strony decydentów politycznych⁵⁹.

Dotychczasowy system promocji Polski jest w *Ramowej strategii* krytykowany. Główny zarzut dotyczy sektorowego lub akcyjnego charakteru podejmowanych reform. Wśród licznych słabości systemowych wymienia się, między innymi, brak spójności i koordynacji promocji Polski zarówno na poziomie programowania jak i realizacji, brak jasnego podziału kompetencji, brak właściwych struktur koordynacji i niewystarczające finansowanie⁶⁰. W Polsce konieczne jest wypracowanie spójnego systemu planowania strategicznego działań promocyjnych, pod względem koncepcyjnym i organizacyjnym, jak również oparcie go na sprawnym mechanizmie decyzyjnym:

Strategia opowiada się za wzajemnym powiązaniem i koncentracją uprawnień decyzyjnych, możliwości organizacyjnych oraz środków finansowych przeznaczanych na poszczególne dziedziny promocji wokół kilku jasno zdefiniowanych środków finansowych (stosowne ministerstwa i rządowe agencje wykonawcze)⁶¹.

Ramowa strategia i jej zalecenia mają charakter deklaratoryjny. Pomimo wniesienia pod obrady Komitetu Rady Ministrów dokument nie uzyskał rangi oficjalnego programu rządowego⁶².

Podsumowując, choć widoczne są dążenia ku utrwaleniu sprawdzonego modelu dyplomacji publicznej, takiego, który uwzględniałby role poszczególnych resortów i koordynował ich decyzje, jak dotąd nie udało się tych celów zrealizować. Jak pokazuje *Raport o stanie kultury*, problem braku koordynacji działań w obrębie polskiej administracji pozostaje głównym i palącym problemem polskiej polityki promocji. Autorzy raportu jako słabe strony dyplomacji kulturalnej wskazują, między innymi, brak wizji i strategii promocji, znikomą spójność działań promocyjnych podejmowanych przez różne podmioty, brak jasnego podziału kompetencji, ad-hoc-krację, czyli brak prawnych możliwości planowania poza granicę roku obrachunkowego i znikome wykorzystanie nowoczesnych form komunikacji⁶³. Problemem jest też niewielka rozpoznawalność instytucji, które zajmują się dyplomacją kulturalną, również wewnątrz kraju. IAM jest w polskich mediach dużo bardziej obecny niż instytuty polskie czy DDPIK⁶⁴. Po raz kolejny wraca problem znikomej wagi, którą przywiązuje się w Polsce do prowadzenia dialogu społecznego na temat prowadzonej polityki wizerunkowej państwa.

Bilans

Polska dyplomacja publiczna ma charakter resortowy. Próby scalania wielu strategii w jedną podejmowane są w niekorzystnym kontekście instytucjonalnym. Rada Promocji Polski nie ma zdolności koordynacyjnej; nie może wypełniać zadań, do których – w założeniu – została powołana. W przypadku wielu instytucji i organów administracji, kompetencje w dziedzinie dyplomacji publicznej nakładają się lub nie są jasno wytyczone. Potrzebna jest też decyzja w sprawie przyszłej roli IAM.

Jest wiele dobrych przykładów skutecznie przeprowadzonych akcji promocji wizerunkowej. Analiza ewolucji polskiej dyplomacji publicznej pokazuje, że zachodzą w niej zmiany świadczące o większej dojrzałości państwa: dostrzeżono potencjał Polonii, zaczęto mądrzej wykorzystywać narzędzie dyplomacji historycznej etc. Niestety prowadzone polityki są rozproszone i nie bardzo wiadomo, jakim celom odpowiadają. Nie ma dla tych działań potrzebnego zaplecza filozoficznego i koncepcyjnego.

Wskazane byłoby opracowanie kompleksowej strategii dyplomacji publicznej, poprzedzone głęboką debatą społeczną i publicystyczną. Co jest istotą *soft power* Polski? Jakiego wizerunku na świecie chcemy? W jaki sposób będzie on wpływał na skuteczność polskiej polityki zagranicznej? Podjęcie takiego dialogu na temat roli i znaczenia dyplomacji publicznej w dużym stopniu pozwoliło by też zachować koncepcyjną ciągłość działań na tym polu.

Dyplomacja publiczna może też pełnić rolę swoistego kodeksu politycznego. Póki co, nie ma pewności, jakie priorytety promocyjne ma polski rząd. Jego działania odpowiadają potrzebom natychmiastowej, a nie długoterminowej strategii. Wiąże się z tym potencjalny problem interesowności polskiej dyplomacji publicznej. W niedawnym komunikacie prasowym⁶⁵ znalazły się doniesienia o tym, że MSZ planuje wykorzystać działania w ramach pomocy rozwojowej do promowania polskiego biznesu. Tego rodzaju pomoc wiązana budzi jednak spore wątpliwości etyczne. Dlatego, po raz kolejny, warto podkreślić potrzebę przeprowadzenia szerokiej debaty na temat pożądanego modelu współpracy rozwojowej, również z punktu widzenia jego przydatności dla celów dyplomacji publicznej. ◀

Ołga Urbańska

członkini redakcji kwartalnika „Res Publica Nowa”

1 Pojęcia „dyplomacji publicznej” używa się tu w rozumieniu „tradycyjnej dyplomacji publicznej”, w odróżnieniu od „nowej dyplomacji publicznej”, która – będąc formą komunikowania się między społeczeństwami – w istocie zbliża się do koncepcji *public relations*. Vide A. Ziętek, *Dyplomacja publiczna Polski*, [w:] „Annales UMCS”, Sectio K: *Politologia*, 17.1/2010, <http://www.umcs.lublin.pl/articles.php?aid=6632> [dostęp: luty 2013], s. 68.

2 http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/dyplomacja_publiczna/czym_jest_dp/ [dostęp: marzec 2013].

3 Ibidem.

4 Vide B. Ociepka, *Nowa dyplomacja publiczna – perspektywa teorii stosunków międzynarodowych i komunikowania politycznego*, [w:] „Przegląd strategiczny” 2012, nr 1, s. 133.

5 A. Ziętek, *Dyplomacja publiczna Polski*, [w:] „Annales UMCS” Sectio K: *Politologia*, 17.1/2010, <http://www.umcs.lublin.pl/articles.php?aid=6632> [dostęp: luty 2013], s. 77.

6 B. Ociepka, *Nowa dyplomacja publiczna...*, op.cit., s. 132.

- 7 *Od wymiany kulturalnej do nowej inteligentnej siły. Promocja Polski przez kulturę*, redakcja P. Potoroczyn, raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, http://www.kongreskultury.pl/title,Raport_o_promocji_Polski_przez_kulture,pid,549.html [dostęp: luty 2013], s. 19.
- 8 *Vide* A. Ziętek, op.cit., s. 71.
- 9 http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/ministerstwo/ministerstwo_organizacja/komorki/departament_dyplomacji_publicznej_i_kulturalnej_;jsessionid=80475DE63D0537924B3BD6312AECB165.cmsap2p [dostęp: marzec 2013].
- 10 A. Umińska-Woroniecka, *Od promocji stosunków kulturalnych i naukowych do dyplomacji kulturalnej w działaniach polskiej służby zagranicznej*, [w:] „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, t. 10 nr 5–6 (57–58), s. 66.
- 11 *Vide* http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/dyplomacja_publiczna/instytuty_polskie/misja_instytuty_polskie/ [dostęp: kwiecień 2013].
- 12 *Vide* P. Stefaniak: rozmowa z P. Wojciechowskim, WNPPL, *P. Wojciechowski, MSZ: w przyszłym roku musimy uporządkować system promocji Polski*, <http://www.wnp.pl/wiadomosci/96447.html> [dostęp: kwiecień 2013].
- 13 Raport Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, *Dyplomacja Publiczna 2011*, Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej, s. 37.
- 14 *Vide* P. Stefaniak: rozmowa z P. Wojciechowskim, op.cit..
- 15 *Vide* L. Baj, *MSZ: Promocja Polski kwitnie. Czy rzeczywiście?*, *Wyborcza.biz*, 31.01.2013, http://m.wyborcza.biz/biznes/1,106501,13323591,MSZ_Promocja_Polski_kwitnie_Czy_rzeczywiscie_.html [dostęp: maj 2013].
- 16 <http://www.iam.pl/pl/o-nas/o-instytucie> [dostęp: kwiecień 2013].
- 17 B. Ociepka, *Dyplomacja publiczna jako forma komunikowania międzynarodowego*, [w:] Idem, *Dyplomacja publiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 29.
- 18 O wzajemnych powiązaniach dyplomacji publicznej, dyplomacji kulturalnej i polityki promocji oraz o terminologicznej przewadze słów „promocja” czy „Public Relations” nad pojęciem „dyplomacja publiczna” pisze Ryniejska-Kiełdanowicz (vide M. Ryniejska-Kiełdanowicz, *Cultural Diplomacy as a Form of International Communication*, University of Wrocław, Institute for International Studies, s. 6).
- 19 *Vide* B. Ociepka, *Dyplomacja publiczna jako...*, op.cit., s. 23; na temat Grupy Zagranica, vide *Social Diplomacy: The Case of Poland. International activity of Polish NGOs and their dialogue with government*, red. G. Czubek, Stefan Batory Foundation - Polish NGOs Abroad, Warsaw 2002.
- 20 *Vide* Ramowa strategia promocji Polski do 2015 r., Rada Promocji Polski 2009 r., s. 16.
- 21 *Ibidem*, s. 62.
- 22 M. Ryniejska-Kiełdanowicz, op.cit., s. 15.
- 23 *Vide* M. Mickiewicz, op.cit., s. 116.
- 24 *Ibidem*, s. 128.
- 25 *Vide* B. Ociepka i M. Ryniejska-Kiełdanowicz, *Public Diplomacy and EU Enlargement: The Case of Poland*, [w:] *Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*.
- 26 A. Umińska-Woroniecka, op.cit., s. 61 i n.
- 27 *Vide* *Informacja o wynikach kontroli promocji kultury polskiej na świecie*, Raport NIK, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa maj 2011 r., s. 2.
- 28 Sekretarze albo podsekretarze stanu wskazani przez ministrów właściwych do spraw finansów publicznych, informatyzacji, kultury fizycznej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, nauki i szkolnictwa wyższego, oświaty i wychowania, rolnictwa, rozwoju wsi, rozwoju regionalnego, turystyki, wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych lub Ministra Obrony Narodowej.
- 29 http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/ruszaja_grupy_robocze_rady_promocji_polski [dostęp: maj 2013].
- 30 *Vide* M. Mickiewicz, op.cit., s. 118.
- 31 B. Ociepka i M. Ryniejska-Kiełdanowicz, op.cit., s. 5.
- 32 *Vide* M. Mickiewicz, op.cit., s. 118.
- 33 *Ibidem*, s. 142.
- 34 *Ibidem*.
- 35 Według Ociepki i Ryniejskiej-Kiełdanowicz wynika to ze specyfiki języka polskiego; słowo „promocja” – choć kojarzone z marketingiem – ma pozytywny wydźwięk. *Vide* B. Ociepka i M. Ryniejska-Kiełdanowicz, op.cit., s. 3.
- 36 Raport Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, *Dyplomacja Publiczna 2011*, Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej, s. 12.
- 37 *Ibidem*, s. 16.
- 38 *Ibidem*, s. 22–23.
- 39 G. Czubek, op.cit., s. 10.
- 40 Raport Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, op.cit., s. 42.
- 41 Dyrektor Joanna Skoczek o dyplomacji publicznej i kulturalnej w Polskim Radiu dla Zagranicy, 04.01.2013, <http://external.polskieradio.pl/8/76/Artykul/123248,Podsumowanie-2012-prognozy-na-2013>, [dostęp: kwiecień 2013].
- 42 Ramowa strategia promocji Polski do 2015 r., op.cit., s. 48.
- 43 P. Sarzyński: rozmowa z Pawłem Potoroczynem, op.cit.
- 44 *Vide* M. Mickiewicz, op.cit., s. 129.
- 45 A. Nowak-Far, *Priorytety prezydentury Polski*, [w:] „Sprawy międzynarodowe” 2012, styczeń–marzec, s. 37.
- 46 *Ibidem*, s. 37.

- 47 Dyrektor Joanna Skoczek o dyplomacji publicznej i kulturalnej w Polskim Radiu dla Zagranicy, op.cit.
- 48 Zarządzenie nr 25 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 listopada 2009 r.
- 49 Zgodnie z omawianym dokumentem osiągnięcie celu zależy od realizacji następujących zadań: integrowanie działań promocyjnych z priorytetami i konkretnymi celami politycznymi polskiej polityki zagranicznej, przekazywanie doświadczeń polskiej transformacji m.in. w krajach arabskich, rozbudowa infrastruktury z zakresu dyplomacji publicznej i kulturalnej w ważnych rejonach świata, zapewnianie obsługi cudzoziemców i zagranicznych osób prawnych, świadczenie pomocy rozwojowej i humanitarnej, promocja osiągnięć polskiej prezydencji i przekazywanie doświadczeń związanych ze sprawowaniem prezydencji innym krajom członkowskim UE. Vide Plan działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2012.
- 50 Temu celowi odpowiadają następujące zadania: zapewnienie Polonii i Polakom za granicą możliwości funkcjonowania w ramach prawnych gwarantujących kultywowanie tożsamości narodowej, wspieranie kulturalnych i kulturowych inicjatyw Polonii, wspieranie nauczania języka polskiego i w języku polskim, rozpoczęcie wdrażania portalu internetowego służącego do komunikowania się z Polonią i Polakami za granicą. Vide Plan działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2012.
- 51 MSZ, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2011 r.*, s. 6
- 52 MSZ, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2011 r.*, s. 7
- 53 Informacja o wynikach kontroli promocji kultury polskiej na świecie, Raport NIK, op.cit., s. 9.
- 54 MSZ, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa, marzec 2012 r.
- 55 Ibidem, s. 25.
- 56 *Ramowa strategia promocji Polski do 2015 r.*, op.cit., s. 5.
- 57 Ibidem, s. 6.
- 58 Ibidem, s. 42.
- 59 M. Gniazdowski, *Polska polityka w Grupie Wyszehradzkiej: paradoksy skali*, [w:] „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2012, nr 2 (64), s. 43.
- 60 *Ramowa strategia promocji Polski do 2015 r.*, op.cit., s. 15.
- 61 Ibidem, s. 6.
- 62 *Informacja o wynikach kontroli promocji kultury polskiej na świecie*, Raport NIK, op.cit., s. 4.
- 63 *Od wymiany kulturalnej do nowej*, op.cit., s. 64.
- 64 A. Umińska-Woroniecka, op.cit., s. 70.
- 65 PAP: *MSZ chce promować polski biznes przy okazji współpracy rozwojowej*, WNPPL, 24.04.2013, http://www.praca.wnp.pl/msz-chce-promowac-polski-biznes-przy-okazji-wspolpracy-rozwojowej,196028_1_0_0.html [dostęp: kwiecień 2013].

ROSYJSKA INTERPRETACJA „SOFT POWER”

Idee mają nie tylko konsekwencje. Mają też swoją historię. O rosyjskiej interpretacji soft power i sposobie, w jaki Rosja zmienia swoje systemy bezpieczeństwa, mówi Celeste A. Wallander, obecnie dyrektor ds. Rosji i Euroazji w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego przy prezydencie Baracku Obamie. Rozmowę przeprowadził Wojciech Przybylski podczas Wrocław Global Forum w 2013 roku, zanim Wallander objęła stanowisko w administracji

Z CELESTE A. WALLANDER ROZMAWIA WOJCIECH PRZYBYLSKI

Czym jest „soft power”?

Większość dyskusji nie odnosi się do terminu „soft power” w znaczeniu zgodnym z definicją jego autora, Josepha Nye’a. Za „miękką władzę” uważa on atrakcyjność danego modelu. Uzasadnia to, mówiąc, że Amerykanie i sprzymierzeńcy amerykańskiej polityki zagranicznej muszą zrozumieć pewną rzecz – potęga Stanów Zjednoczonych nie wynika z decyzji, które podejmują, czy narzędzi, którymi dysponują. O ich przewadze stanowi atrakcyjność właściwego im modelu cywilizacyjnego. Nye wspomina też, że USA musiało najpierw inwestować w swój rozwój i starać się w pełni wykorzystywać swój potencjał. Jest to po części siła moralna amerykańskiego modelu, moralne podstawy polityki zagranicznej, lecz także atrakcyjność amerykańskiej kultury, ekonomii i amerykańskiego stylu życia. Do tego właśnie odnosił się autor pojęcia. Z czasem określenie „soft power” zyskało szersze znaczenie i dla jasności dodam, że nie mam nic przeciwko temu. Zaczęto go używać w kontekście niewojskowych narzędzi polityki zagranicznej, takich jak dyplomacja kulturalna, pomoc ekonomiczna. One są oczywiście ważne, nie o tym użyciu tego terminu chciałabym teraz mówić. Myślę, że pierwotne znaczenie określenia „soft power” bywa niedoceniane – szczególnie w Europie, choć posiada ona dokładnie ten rodzaj miękkiej władzy, który opisuje Joseph Nye – jest atrakcyjna. Dlatego też siłą Unii Europejskiej nie są jej narzędzia i mechanizmy (chociaż doradztwo, pomoc finansowa czy programy kulturalne są też niezwykle ważne), lecz atrakcyjność bicia Europejczykiem. To jest z kolei bardzo bliskie pierwotnemu rozumieniu pojęcia „soft power”. Tym samym dochodzimy wreszcie do trzeciej definicji, rosyjskiej, która z kolei jest bliższa propagandzie. Rosyjskie władze prowadzą w tej kwestii politykę podwójnych standardów. Podkreślając, jak niesprawiedliwie Rosja jest traktowana i niedoceniana, co jest poniekąd prawdą, następnie posługują się tym terminem w innym, trzecim znaczeniu. Interesujące, jak ludzie potrafią żonglować różnymi definicjami.

Jaka jest rosyjska interpretacja „soft power”?

Wydaje mi się, chociaż to jedynie moje przypuszczenia, że definicja, której używają Rosjanie, odnosi się do Rosji jako przekonującego przykładu. Rosja jest potęgą, Rosja jest wzorem dla swoich sąsiadów, Rosja jest dla nich również partnerem – tyle że nie Rosja jako model, lecz konkretny przypadek. Nie można powiedzieć, że jest to całkowicie sprzeczne z definicją Josepha Nye’a, a jednak trochę się od niej różni. Myślę, że władze Rosji chciałyby wierzyć, że inne kraje będą naśladować przypadek rosyjski, bo jest on atrakcyjny, ale sądzę, że starania rosyjskich władz w obszarze „soft power”, które mogliśmy obserwować w ciągu ostatnich miesięcy, próbowały skłonić innych, by zaakceptowali przypadek rosyjski.

Dotyczy to formułowania politycznych komunikatów poprzez media – od prasy po media społecznościowe, które Moskwa stara się kontrolować?

Tak. Na tym właśnie polega niebezpieczeństwo ich definicji. Jeśli celem jest kopiowanie na innych terytoriach rosyjskiego przypadku, to trzeba by też monitorować informacje, wiadomości, dowody mogące podważyć jego słuszność. Może jestem naiwną Amerykanką, ale uważam, że według definicji Josepha Nye’a Stany Zjednoczone powinny dążyć do doskonałości. Jeśli zamierzają przekonać innych o atrakcyjności swojego modelu, to muszą pokazać tę atrakcyjność poprzez swoje czyny. Dotyczy to także Europy. Jeśli model europejski chce być atrakcyjny, musi respektować prawa człowieka, co zresztą czyni, musi

respektować wewnętrzną politykę poszczególnych krajów, dbać o sprawy wojskowe, międzynarodowe i wiele innych. Jeśli jednak przyjmie się definicję miękkiej władzy proponowaną przez Rosję, wtedy punkt ciężkości się przesunie. Zamiast pracować nad doskonaleniem samego kraju, wysiłki będą skupione na doskonaleniu jego wizerunku. A to dwie zupełnie odrębne rzeczy.

Jak wobec tego administracja USA postrzega stosowanie przez Rosję „soft power” w jej własnej interpretacji?

Mogę mówić oczywiście tylko w imieniu swoim – obywatela, nie zaś administracji prezydenta Obamy. Wydaje mi się, że najlepszym określeniem wrażenia, jakie sprawia Rosja, to „poważne obawy” dotyczące rozwoju wydarzeń od jesieni 2011 roku, czyli odpowiedzi rosyjskiego rządu na falę protestów. Ameryka z dużym niepokojem obserwuje nie tylko kroki, które Rosja podjęła przeciwko opozycji politycznej, protestującym i manifestującym swoje niezadowolenie z dotychczasowego rządu, lecz także jej program kontroli własnych obywateli. Nie chodzi więc jedynie o zwalczanie opozycji politycznej, co samo w sobie jest już nieakceptowane, gdyż ogranicza pluralizm polityczny i szanse na modernizację w kwestiach szeroko rozumianej polityki. Bardziej niepokojące jest to, że rząd rosyjski chce ścigać zwykłych obywateli. Przykładem tego jest zakaz międzynarodowych adopcji, poprzez który Rosja próbowała się zemścić na USA za uchwalenie tak zwanej Ustawy Magnitskiego. Innymi słowy – rosyjskie władze ukarały dzieci, które z różnych powodów nie miały szans na adopcję we własnym kraju. Nie chodzi tu o to, który kraj byłby dla nich lepszy, lecz o fakt, że w Rosji jest wystarczająco dużo sierot, które nie są adoptowane, więc dlaczego odmawiać im szansy na lepsze życie? Wykorzystywanie ich do zagrań politycznych budzi spore wątpliwości co do intencji oraz kierunku rozwoju rosyjskiego rządu. Przez ostatnie 4 lata sporo się zatem zmieniło. Wcześniej wiele wskazywało na to, że władze Rosji wraz z rosyjskim społeczeństwem są na drodze do modernizacji. Były na to szanse. Myślę, że nadal możemy obserwować przemiany, które wtedy zaczęły zachodzić w społeczeństwie, w biznesie, w szkolnictwie. Rosyjscy studenci mogą podróżować, mogą uczyć się w Europie, wrócić do kraju i znaleźć pracę – wszystko to jest od niedawna możliwe. Ale równie wiele zmieniło się na gorsze. Myślę, że można mówić o rozczarowaniu wydarzeniami obserwowanymi od 2011 roku. Administracja Obamy wie jednak, że w miarę możliwości musi współpracować z obecnym rządem tego kraju. Nie jest też żadną tajemnicą, jaki stosunek ma do jego polityki, ale jednocześnie stara się nadal pracować nad tak ważnymi kwestiami jak tarcze antyrakietowe, negocjacje w sprawie Syrii czy redukcja broni atomowej.

Tymczasem zmiana w 2012 roku ministra obrony, kluczowej postaci w rosyjskiej strukturze władzy, zapowiada nowy kierunek polityki obronnej Rosji.

Pojawia się prawdziwe wyzwanie. Rozmawiałam już o tym z wieloma ekspertami, nie tylko w Stanach, lecz także w Europie. Tym wyzwaniem jest zrozumienie sytuacji w Rosji – tego, jak bardzo osłabił reżim Putina i jak długo może się jeszcze utrzymać. Zdania ekspertów na ten temat są podzielone, lecz większość uważa, że szans na jego utrzymanie już raczej nie ma. Ile czasu potrzeba do jego całkowitego załamania – to jest już kwestią spekulacji, jednak wydaje mi się, że co do jednego istnieje zgoda – ten reżim się nie utrzyma. Ta konstatacja zmusza do postawienia pewnego pytania i mogę na nie odpowiedzieć znów wyłącznie jako analityk, niezależnie od polityki mojego rządu. Istnieje bowiem ryzyko, że jeśli ten reżim jest słaby, to nie uda mu się stłumić opozycji i wszystkich tych, którzy nawiązują międzynarodową współpracę.

Właśnie z powodu istnienia tego ryzyka rządy wielu krajów, nie tylko USA, lecz także krajów europejskich, muszą dokonać trafnej oceny sytuacji. Myślę z resztą, że już to zrobiły i wcale się w niej nie mylą. Ich ocena ma na uwadze przede wszystkim interes narodowy. W tym miejscu trzeba się zmierzyć z pytaniem o to, co jest priorytetem – interes narodowy czy kwestie moralne, takie jak zapobieganie rozlewowi krwi w Syrii.

A gdyby miała pani wymienić te kwestie, które zmuszają USA do współpracy z Rosją – co by to było?

Kwestie broni jądrowej, czyli ograniczenie arsenałów oraz kontrola technologii, przy czym przede wszystkim chodzi o technologie związane z konstrukcją broni masowego rażenia. Jeśli nie będziemy współpracować z Rosją, to nie będziemy wiedzieli, do czego jest zdolna. W grę wchodzi tymczasem kwestie geopolityczne jak broń nuklearna Iranu i stabilizacja bądź destabilizacja po 2014 roku, po wycofaniu wojsk z Afganistanu. Nie wydaje mi się, żeby Rosja upatrywała swojego interesu w destabilizacji. Myślę, że jest wprost przeciwnie, ale trudno wyobrazić sobie efektywny plan stabilizacji po 2014 roku bez jej udziału. Dochodzą do tego kwestie innych krajów – na przykład Pakistanu czy Syrii.

Co powinniśmy myśleć o ostatnich demonstracyjnych manewrach wojskowych, przelotach myśliwców na trasach z czasów zimnej wojny i o całej akcji „Zapad”?

Z moich obserwacji wynika, że w latach dziewięćdziesiątych i na początku ubiegłej dekady Rosja nie prowadziła takich działań, ponieważ jej skorodowany system nie był do nich zdolny. Piloci nie mieli do dyspozycji dzisiejszych maszyn, a na ówczesnych myśliwcach nie można było polegać. Pierwsza dekada po objęciu władzy przez Putina w 2000 roku upłynęła na planowaniu i odbudowie tego, co jest dla Rosji strategicznie najważniejsze – potencjału nuklearnego. Mam tu na myśli zbudowanie pocisków balistycznych umieszczanych w łodziach podwodnych, ale też samej floty o potencjale strategicznym. Rosjanie poprzez odbudowę i rozbudowę swojej triady nuklearnej chcą zapewnić sobie zdolność drugiego uderzenia, jakkolwiek dziwnie to brzmi po zakończeniu zimnej wojny. Dlatego też ich priorytetem będzie teraz odbudowa potencjału, którego wcześniej nie mieli. Dlatego wzmacniają flotę, trenują pilotów i budują wspomniany potencjał, a następnie nam go prezentują. To tak jakby wysyłali w powietrze bombowce w sytuacji kryzysu, żeby pokazać, że są zdolni do kontrataku. Z jednej strony odzwierciedla to głęboko zakorzeniony problem – dwadzieścia lat od zakończenia zimnej wojny USA i Rosja nadal myślą o sobie nawzajem jako o potencjalnym zagrożeniu, planują możliwość odwetu oraz budują wokół tego system obrony kraju. Z drugiej strony w ramach strategii nuklearnej oba te kraje jednak chcą, by ich przeciwnik był wyposażony w broń drugiego uderzenia i aby nie czuł się zagrożony, co działałoby destabilizująco na relacje polityczne. Wydaje mi się, że jest to osobliwa spuścizna po zimnej wojnie, z którą nie nauczyliśmy się jeszcze sobie radzić. Dlatego też moim zdaniem zbrojenia i manewry są podyktowane nie tyle zagrożeniem militarnym, ile względami politycznymi.

To pociąga za sobą oczywiste pytanie o potencjał NATO. NATO było, jak mi się wydaje, niezdolne do podjęcia jakichkolwiek działań, co pokazał nam konflikt w Gruzji.

Nie, nie zgadzam się z tym. Dlaczego NATO miałyby cokolwiek robić w tamtej sytuacji? Gruzja nie była krajem członkowskim. NATO pozostaje w pełni zdolne do odpowiedzi na rosyjską agresję, jeśli będzie skierowana do innego członka NATO. Kwestie polityczne mogą być tu odrębnym problemem, ale militarnie NATO zachowuje pełną zdolność do odpowiedzi na atak na innego członka. Myślę też, że Moskwa doskonale zdaje sobie z tego sprawę. Celem jest w końcu udaremnienie ataku i tym samym uniknięcie walki. Jeśli natomiast nie jest się w stanie go udaremnzić, wtedy można walczyć. Myślę, że niepokoje wśród niektórych członków NATO są niepotrzebne.

Czytając publiczne komentarze rosyjskich ekspertów i wojskowych, mające uzasadnić akcję „Zapad” i manewry wojskowe, dowiadujemy się, że głównym celem jest przygotowanie do potencjalnej obrony przed NATO.

W przypadku ataku NATO na Rosję.

Tak.

No cóż. NATO nie planuje ataku na Rosję. Rosja przeszła właśnie modernizację swoich konwencjonalnych sił zbrojnych. Jedną z metod sprawdzenia rezultatów takiej modernizacji są manewry. Tak, scenariusz polityczny był bardzo niepokojący. Rosyjskie służby bezpieczeństwa za najbardziej prawdopodobny uznają atak NATO i konieczność obrony. W odczuciu Rosji NATO szuka sposobów, by ją wykorzystywać politycznie i militarnie – właśnie ten problem chciałabym podkreślić. Interesujące jest też to, jak wypadły ćwiczenia, o których mówimy. Wraz z wdrażaniem kolejnych zmian i postępem modernizacji manewry wypadają coraz lepiej. Rosyjska armia jeszcze do niedawna była armią radziecką. To, co dzieje się w niej teraz, po dwudziestu latach, ma zmienić ją w nowoczesną, elastyczną i przystosowaną do najnowszych standardów. Nie powinno to nikogo dziwić, bo takie posunięcie było w dobrze pojętym interesie narodowym. Inną sprawą jest to, czy owe zmiany nie będą zagrażały sąsiadom Rosji. Debata polityczna powinna koncentrować się na tym zagadnieniu, a nie na tematach militarnych.

W październiku 2012 roku w artykule *Rocket Science 101* w „*Foreign Policy*” napisała też pani o amerykańskim systemie obrony antyrakietowej. Pani zdaniem Rosja powinna zostać przekonana, że obie strony tylko zyskają na takim rozwiązaniu i instalacja systemu pomoże w „zresetowaniu” relacji związanych z programem nuklearnym. Jednak w tym samym czasie pisze pani, że jest to trudne do zrozumienia nawet w Ameryce. Dlatego zastanawiam się, kto zrozumie takie stanowisko w Rosji i kto będzie gotowy rozpocząć rozmowy.

Szczerze mówiąc, myślę, że osobą, która powinna zostać przekonana o korzyściach płynących dla Rosji ze współpracy przy systemie tarcz antyrakietowych, jest sam prezydent Putin. Jest to bardzo poważna decyzja polityki obronnej, która zapada na najwyższym szczeblu. Dlatego właśnie prezydent Obama

zwrócił się bezpośrednio do prezydenta Putina w sprawie współpracy przy tarczach antyrakietowych. Myślę, że to właśnie może być tematem ich zbliżających się spotkań. Jestem jednak przekonana, że nawet jeśli decyzję polityczną podejmuje sam prezydent Putin, to jest otoczony przez swoich doradców, ministra obrony, specjalistów do spraw militarnych. Różne możliwości i potencjalne scenariusze są mu znane. Jednocześnie Rosja nie ujawnia własnych strategii i sposobu, w jaki je konstruuje. Bywa, że zachodzi to tak daleko, że trudno jest omawiać szczegóły naszych planów militarnych. Zrobiliśmy już spore postępy, o czym pisałam w tym artykule, ale wciąż jest jeszcze wiele do nadrobienia. Z powodu pewnych zmian budżetowych warunki negocjowane w 2011 roku przestały być aktualne, ale za to mamy teraz nowe możliwości.

Co może wpłynąć na zmianę stanowiska Rosji?

Posłużę się przykładem. Istnieje pewien amerykańsko-rosyjsko-europejski projekt o nazwie Euro-Atlantic Security Initiative (EASI). Kierowali nim między innymi Igor Iwanow (były minister spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej) i Wolfgang Ischinger (były ambasador USA w Niemczech), a sam projekt dotyczył architektury systemu antyrakietowego. Pracował przy nim także były dowódca Strategicznych Sił Rakietowych wraz z szeregiem ekspertów do spraw militarnych, rosyjskich generałów, specjalistów od systemów tarcz antyrakietowych i ekspertów do spraw strategii nuklearnych. W końcu EASI doszło do wniosku, że system obrony przeciwrakietowej nie neguje potencjału strategicznego Rosji. Dlatego, jak widać, w tej dyskusji pojawiają się rosyjskie głosy, ale jak dotąd nie były one dość przekonujące dla rosyjskiego rządu. ◀

Współpraca i tłumaczenie Emilia Zaręba

OCEŃ NOWY TYGODNIK RES PUBLIKI

www.publica.pl/ankieta

Zespół redakcyjny:

Kuba Ambrożewski, Ireneusz Białecki, Łukasz Bluszcz, Grażyna Borkowska, Łukasz Bukowiecki, Przemysław Czaplinski, Maria Dębińska, Spasimir Domaradzki, Małgorzata Dziewulska, Wojciech Górecki, Piotr Gruszczyński, Damian Kalbarczyk, Marcin Kilanowski, Piotr Kłoczowski, Jacek Kochanowicz, Andrzej St. Kowalczyk, Sergiusz Kowalski, Marcin Król, Joanna Kurczewska, Jacek Kurczewski, Andrzej Leder, Ariadna Lewańska, Tomasz Łubieński, Maciej Melon, Łukasz Mikołajewski, Jan St. Miś, Małgorzata Mostek, Aleksandra Niżyńska, Martyna Obarska, Teresa Oleszczuk, Arkadiusz Peisert, Jeremi Sadowski, Gabriela Sitek, Bohdan Sławiński, Marta Słomka, Aleksander Smolar, Michał Sołtysiak, Piotr Sommer, Aleksandra Stańczuk- Sosnowska, Xawery Stańczyk, Samanta Stecko, Jerzy Szacki, Weronika Szczawińska, Karolina Szymaniak, Gniewomir Świechowski, Anna Wylegała, Michał Wysocki, Wojciech Zajączkowski, Tomasz Zarębski.

Redakcja:

Artur Celiński (zastępca redaktora naczelnego), Justyna Czechowska (Poezja), C. Cain Elliott, Piotr Górski (Kontra), Tomasz Kasprówicz (Ekonomia), Maciej Kuziemski, Magdalena Malińska (zastępca redaktora naczelnego, Kultura i Książki, p.o. sekretarza redakcji), Marcin Moskalewicz, Kacper Pobłocki, Wojciech Przybylski (redaktor naczelny), Jędrzej Sokołowski (Fotoesej)

Dziękujemy praktykantom:

Monika Dec, Matylda Gąsiorowska, Marta Marczak, Joanna Marszałek, Hanna Pieńczykowska, Marta Stefanowicz, Emilia Zaręba

Redakcja językowa: Magdalena Malińska

Korekta: Ewelina Pędzich

Opracowanie graficzne, projekt okładki i skład:  RZECZYOBRAZKOWE.PL

Adres redakcji:

Res Publica Nowa, ul. Gałczyńskiego 5, 00-362 Warszawa

Telefon: +48 22 692 47 84

redakcja@res.publica.pl, www.publica.pl

Wydawca:

Fundacja Res Publica im. H. Krzeczakowskiego, ul. Gałczyńskiego 5, 00-362 Warszawa

Prenumerata:

Cena prenumeraty rocznej (4 numery) wynosi 60 złotych dla osób indywidualnych, dla instytucji – 80 zł.

Prenumerata zagraniczna – Europa: 108 zł, USA: 120 zł, reszta świata: 150 zł. Zamówienia: fundacja@res.publica.pl

Druk: Konińska Drukarnia Dzielowa, ul. Borowa 3, Żychlin k. Konina, 62-571 Stare Miasto

Wydrukowano na Munken Print White 15 90g/m²



Dofinansowano ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

**Ministerstwo
Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego**

Współpraca:

eurozine



SCREENAGERS.PL