

OD REDAKTORA NACZELNEGO

BŁĄD SYSTEMOWY?

Minęła 30. rocznica zainicjowania transformacji ustrojowej w Polsce. Nic zatem dziwnego, że ten jubileusz jest częstym tematem rozmów ekspertów, dyplomatów i historyków. O bilansie ostatniego trzydziestolecia będzie się także rozmawiać przy okazji rocznicy obalenia muru berlińskiego i zjednoczenia Niemiec. PISM właśnie wydał zbiór esejów na ten temat pod redakcją moją i Dana Hamiltona: *Europe Whole and Free: Vision and Reality*. To dyskusja bardzo zróżnicowana, obrazująca, że konceptualizacje sytuacji międzynarodowej zachodzą wolniej niż zmiany w realnej polityce międzynarodowej. Jednym z powodów jest oczywiście brak pełnej informacji o minionych procesach, decyzjach i wydarzeniach, które na różnych poziomach oddziaływały na bieg wydarzeń, ewolucje ustrojów, decyzje decydentów. Innym jest wciąż obecna tendencja do koncentrowania się ekspertów i dyplomatów z Waszyngtonu, Londynu, Paryża czy Berlina na *big picture*. Do pewnego stopnia to jest oczywiście naturalne zjawisko. Mocarstwa interesują się przede wszystkim mocarstwami. Zwracają jednak również uwagę na konsekwencje własnych polityk – może nie od razu, ale po pewnym czasie podejmują analizy retrospektywne.

Nie tak dawno rozmawiałem z przedstawicielem amerykańskiego rządu, który żywo się interesował tym, co sędzę o amerykańskiej polityce wobec Europy Środkowej po 1989 r., a zwłaszcza, co uważam za jej największe niepowodzenie. Odniosłem wrażenie, że oczekiwał, iż powiem coś o Rosji. Na przykład – że Ameryce

brakło determinacji, aby uczynić ją częścią Zachodu. Albo że to Zachód sprowokował ją do użycia siły przeciwko sąsiadom. Zdziwił się, gdy zaproponowałem mu rozważenie możliwości, że amerykańska polityka wspierająca jednocześnie Europę, a zwłaszcza niektóre jej metody, mogła skutkować wystąpieniem niepożądanych skutków. Najczęściej niezamierzonych, ale Stany Zjednoczone długo nic z nimi nie robiły, bo tak im było po prostu wygodnie. Oczywiście tę możliwość należy traktować jako pewnego rodzaju hipotezę badawczą. Jej weryfikacja wymagałaby znacznie poważniejszej formy niż rozważania publicystyczne, niemniej ich kierunek uważam za wystarczająco interesujący.

Wystąpienie takich błędów systemowych – jak byśmy dziś je nazwali, używając języka znanego z naszych doświadczeń z komputerami – było możliwe na styku wielkiej amerykańskiej strategii wobec Europy i Związku Sowieckiego oraz lokalnej taktyki w Europie Środkowej.

Mogło to wyglądać mniej więcej tak: w wyniku politycznego porozumienia, zawartego wówczas między komunistyczną władzą a przedstawicielami opozycji demokratycznej, 4 czerwca 1989 r. przeprowadzono w Polsce częściowo wolne wybory do Sejmu i w pełni wolne wybory do Senatu. Te ostatnie przerodziły się w polityczny plebiscyt. Druzgocąca przegrana władz odebrała im polityczną legitymizację. Wprawdzie władza Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej nigdy nie opierała się na społecznym poparciu, ale delegalizacja konkurencji politycznej i brak wolnych wyborów przez dziesięciolecia umożliwiały propagandowe szermowanie tezą o braku politycznej alternatywy i uzasadnianie monopolu komunistycznej dyktatury. Jej jedyna realna legitymizacja miała swoje źródło w Moskwie i w decyzjach podejmowanych na Kremlu. Władza żadnego polskiego komunistycznego rządu nie mogła być pewna swojej przyszłości bez akceptacji „towarzyszy radzieckich”.

Ale w 1989 r. słabła także protekcja Związku Sowieckiego, który 44 lata wcześniej przy użyciu siły ustanowił rządy komunistów w Polsce i przez lata był gotów do zbrojnej interwencji, gdy ich władza się chwiała. Oczywiście chodzi w tym miejscu o rolę, jaką groźba sowieckiej interwencji odgrywała w podtrzymaniu autorytetu komunistycznej władzy, kształtowaniu bezalternatywności, propagandowym iunctim między dyktaturą komunistyczną w Polsce, jej zależnością wobec Związku Sowieckiego a utrzymaniem przez Polskę granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Tymczasem 6 lipca 1989 r. na forum Rady Europy Michaił Gorbaczow, przywódca Związku Sowieckiego, ogłosił rezygnację z tzw. doktryny Breżniewa, przewidującej możliwość interwencji zbrojnej ZSRS w państwach satelickich w sytuacji zagrożenia władzy elit komunistycznych.

Świadomość braku poparcia społecznego, uwidoczniła w wyborach do Senatu i słabnącej gotowości Związku Sowieckiego do interwencji zbrojnej dla podtrzymania dyktatury komunistycznej w Polsce, uruchomiła proces polityczny, który w konsekwencji doprowadził do sformowania rządu z premierem Tadeuszem Mazowieckim, ale także do wyboru gen. Wojciecha Jaruzelskiego na nowo utworzony urząd prezydenta Polski. Do takiego rozstrzygnięcia dążyły Stany Zjednoczone, nie ZSRS.

Po raz pierwszy od 1945 r. przynajmniej część realnej władzy znalazła się w rękach przedstawicieli środowisk politycznych opozycyjnych wobec władzy komunistów. Rząd dusz należał do Solidarności, ale środowisko, które władzę traciło, dążyło do jej przekazywania na najbardziej korzystnych dla siebie warunkach, stopniowo, ewolucyjnie, na drodze konsensusu, nie rewolucji. Rewolucją nie byli zainteresowani zwłaszcza Amerykanie, którzy właśnie próbowali zapobiec niekontrolowanemu rozpadowi systemu dwubiegunowego. Polska była Ameryce potrzebna jako model

udanej transformacji ustrojowej, która powoduje i wspiera ustanowienie nowych, niekonfrontacyjnych stosunków w Europie.

Transformacja ustrojowa to proces zmiany ustroju przy zachowaniu ciągłości państwa. Zmiana ustroju w Polsce była zaś ściśle skorelowana ze zmianą całego układu międzynarodowego, rozpadem bloku wschodniego, sowieckiej strefy wpływów, upadkiem muru berlińskiego i zjednoczeniem Niemiec, które z kolei było warunkiem uzyskania przez Polskę członkostwa w NATO i we Wspólnotach Europejskich. Ciągłość państwa była więc ważnym elementem stabilizującym zmianę systemu międzynarodowego. Dlatego nie powinno nas dziwić, że to ambasador Stanów Zjednoczonych John Davis zabiegał o to, by opozycja przyczyniła się do wyboru gen. Wojciecha Jaruzelskiego na prezydenta. „Czerwcową wizyta François Mitteranda i lipcowa George’a Busha potwierdzały, że w zasadzie wszyscy stawiają na Jaruzelskiego”, który „jeszcze kilka lat wcześniej bojkotowany w Waszyngtonie, witał teraz w Warszawie George’a Busha, który przywiózł ze sobą wielką 900-osobową delegację [...] Generał na każdym kroku słyszał od gości, jak wielkie zasługi położył na rzecz demokratyzacji Polski”¹.

W 1989 r. tracący oparcie w ZSRS polscy komuniści stali się Amerykanom i Zachodowi potrzebni. Można domniemywać, że ich strategia zmierzała do zastąpienia gwarancji sowieckich jakimś rodzajem gwarancji amerykańskich. Dla Waszyngtonu transformacja ustrojowa Polski była celem taktycznym, miała się stać przynętą dla elity komunistycznej Związku Sowieckiego, co jej niepokój o to, że demontaż żelaznej kurtyny doprowadzi do utraty władzy. Elita ta w komunizm dawno już nie wierzyła i poszukiwała sposobów, aby w nowym ustroju zachować przynajmniej część

¹ P. Kowal, M. Cieślak, *Jaruzelski. Życie paradoksalne*, Znak, 2015, s. 313–314.

wpływów i uczestniczyć w procesie redystrybucji zasobów i atrybutów władzy w nowym ustroju².

Jednak to, co dla wielkiego mocarstwa ma wymiar tylko taktyczny, dla państwa peryferyjnego, satelity drugiego wielkiego mocarstwa, nawet słabnącego, mogło mieć strategiczne konsekwencje. Sprawa z całą pewnością wymaga głębszych studiów. W tym miejscu wystarczy nam hipoteza, że amerykański interes strategiczny miał dla Amerykanów ważniejsze znaczenie niż konsekwencje politycznych kompromisów w Polsce.

Zapewne amerykańskie koncesje polityczne dla ludzi ze szczytów władzy w PRL, w rodzaju gwarancji bezpieczeństwa, byłyby dla Waszyngtonu kosztem stosunkowo drobnym. W zamian Stany Zjednoczone uzyskiwałyby instrument w polityce wobec Związku Sowieckiego, Niemiec i innych europejskich sojuszników, a także aktywa... PRL-owskiego wywiadu. Wiadomo na przykład, że wiosną 1990 r. w Lizbonie, za „oficjalną i osobistą zgodą” najwyższych decydentów wywodzących się z elity władzy PRL, toczyły się na ten temat rozmowy między przedstawicielami wywiadu PRL i CIA³. Jest wielce prawdopodobne, że osiągnięto tam jakieś porozumienie.

Jeżeli tak rzeczywiście było, to dla Polski skutki takiego porozumienia mogły być dalekosiężne, wręcz o ustrojotwórczym charakterze, wpływającym na przebieg i tempo transformacji. Jego polscy beneficjenci mogli bowiem uzyskać coś w rodzaju amerykańskiego listu żelaznego *in blanco*. Jeżeli przy tym samodzielnie decydowałiby o długości listy osób uprawnionych do korzystania z wynikających stąd przywilejów, to dzięki temu uzyskaliby sporą władzę, zapewniającą ciągłość pozycji społecznej w warunkach

² Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL*, Aspra, 2009, s. 262.

³ *Ibidem*, s. 379–380.

demokratycznego państwa prawnego, niezależnie od jego reguł i cyklicznej alternacji władzy. System ten miałby z pewnością tendencję do ekspansji wewnątrz kraju w celu rozszerzenia władzy i wpływów.

Przesłanką wskazującą, że tak w istocie mogło być, jest historia jednej ze służb specjalnych powstałych w wyniku przekształceń instytucji bezpieczeństwa PRL w toku transformacji ustrojowej w Polsce. Przez 12 lat działalności od 1990 r. funkcjonowała ona bez aktu prawnego regulującego jej działanie, zakres i metody. Tymczasem była to służba blisko współpracująca z Amerykanami. A przecież chodziło o demokratyczne państwo prawne, prawa obywateli, działanie w ramach i granicach prawa. W praworządnym państwie taka sytuacja uniemożliwiałaby działanie jakiegokolwiek instytucji. Tymczasem kolejne większości sejmowe nie podejmowały inicjatyw, aby ten stan zmienić, rzecznicy praw obywatelskich milczeli, podobnie organizacje zajmujące się prawami obywatelskimi...

Z całą pewnością mieliśmy do czynienia z sytuacją kulturotwórczą. Jeśli rzeczywiście istniała grupa korzystająca z jakiegoś amerykańskiego parasola ochronnego, to w interakcjach z innymi uczestnikami polskiej transformacji, środowiskami politycznymi, sędziowskimi, urzędniczymi, światem biznesu mogła mieć przewagę.

Z formalnoprawnego punktu widzenia transformacja zakończyła się przyjęciem nowej Konstytucji RP w 1997 r., choć wiele argumentów przemawia także za tym, aby za taką cezurę przyjąć uzyskanie przez Polskę członkostwa w NATO, a zwłaszcza w Unii Europejskiej. Przyjęcie *acquis communautaire* musiało bowiem oznaczać przyjęcie nowej kultury politycznej, administracyjnej i prawnej, radykalnie odmiennej od tej wywodzącej się z czasów Polski Ludowej.

Można także próbować wyznaczyć cezurę końca transformacji na podstawie kryteriów politycznych. Na przykład uznać, że zakończyła się ona wraz z zerwaniem porozumienia politycznego opartego na konsensusie Okrągłego Stołu. Ale tego rodzaju kryteria zawsze będą mniej ostre i uzależnione od ocen lub politycznych preferencji. Czy takie ostateczne zerwanie istotnie nastąpiło? Kiedy? Jeśli poszukujemy odpowiedzi politycznej, to siłą rzeczy będzie ona uzależniona od politycznego interesu.

Poszukując cezury końca transformacji ustrojowej, napotykamy problem kultury administracyjnej, która bez wątplenia ma duży wpływ na funkcjonowanie państwa, na relacje między państwem i obywatelem, a także na efektywność realizowania polityk. „Pojęcie kultury odnosi się przede wszystkim do człowieka-wśród-ludzi w jego każdorazowo określonej roli społecznej [...] i rozpatrywania kultur grupowych [...] pytamy o człowieka w stosunkach społecznych i poszukujemy szczególnych cech jego tożsamości, identyfikowanych pod kątem szczególnych właściwości przedmiotowych”⁴.

W sposób oczywisty prowadzi nas to do konkluzji, że kultura administracyjna jest pochodną ustroju. Jej zmiana, odejście od tej ukształtowanej przez warunki niedemokratycznego i niesuwerennego państwa oraz przyjęcie nowej, powstałej pod wpływem norm państwa demokratycznego, może służyć jako cezura wyznaczająca czas trwania transformacji ustrojowej, a także skuteczność jej przeprowadzenia.

Za zakończenie procesu transformacji można uznać zmianę kultury administracyjnej PRL na kulturę demokratycznego państwa prawnego III Rzeczypospolitej. Każda kultura wspólna dla większej zbiorowości kształtuje się pod wpływem uwarunkowań

⁴ R. Stemplowski, (red.), *Współczesna kultura dyplomatyczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2017, s. 26, 27.

i otoczenia, w jakim funkcjonuje. Dla administracji, czyli urzędniczej obsługi władzy i prowadzonych przez nią polityk, ten kontekst tworzą źródła legitymizacji władzy. To jest sprawa fundamentalna. Dla sposobu funkcjonowania aparatu państwowego nie jest bowiem obojętne, czy obsługuje politykę państwa suwerennego, czy niesuwerennego, czy demokratycznego, czy autokratycznego, czy wreszcie totalitarnego.

Jeżeli władza uzyskuje mandat do rządzenia w wyniku wyborów demokratycznych, urzędy z natury rzeczy będą skłonne uwzględniać potrzeby wyborców związane z jakością obsługi. To wyborcy bowiem, głosując, mogą przedłużyć lub skrócić mandat rządzących polityków, których aparat urzędniczy obsługuje. W autarkiach muszą zaś skutecznie realizować wolę władcy, który jest wybierany przez znacznie węższą grupę elektorów, towarzyszy broni, kolegów ze służby lub jakiegoś innego niedemokratycznego ciała kolegialnego. Ponieważ poddani w tym ostatnim systemie nie dostarczają legitymizacji władzy, zaspokajanie ich potrzeb schodzi na dalszy plan. Jak daleki, zależy od aktualnego kontekstu społecznego i politycznego oraz planów rządzących autokratów. Obserwacje te znajdują potwierdzenie w badaniach naukowych.

Autorzy „teorii politycznego przetrwania” (*theory of political survival*), Bruce Bueno de Mesquita i Alastair Smith, zajmują się badaniami nad motywacjami decydentów: przywódców politycznych lub korporacyjnych. Jedna z ich prac ukazała się niedawno nakładem Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Po wielu latach studiów wykazali naukowymi metodami, że decydenci podejmują decyzje wyłącznie w oparciu o kalkulację zysków i strat, jakie mogą one im przynieść wśród tych, od których decyzji wyborczych zależą. Przy czym de Mesquita i Smith twierdzą, że także w systemach autorytarnych, w których władza nie uzyskuje legitymizacji w drodze wyborów powszechnych, elita rządząca

wyłaniana jest w pewnym sensie także w procesie decyzji o charakterze personalnego wyboru politycznego. Istotna różnica polega na tym, że elektorami są członkowie wąskiej elity władzy. Stalina w końcu też ktoś uczynił sekretarzem generalnym Rosyjskiej Partii Komunistycznej (bolszewików).

Zdaniem tych dwóch amerykańskich politologów to nie państwa mają interesy, ale konkretni ludzie⁵. Tak więc Stany Zjednoczone na przełomie lat 80. i 90. XX w. były zainteresowane pokojowym demontażem zimnowojennego podziału świata, ale aby do tego doprowadzić, zawierały wiele taktycznych porozumień z przedstawicielami lokalnych elit komunistycznych. Opierały się one na bardzo prostym mechanizmie. W zamian za oddanie władzy bez przelewu krwi Amerykanie gwarantowali, że przedstawiciele oddających władzę elit nie będą pociągani do odpowiedzialności za minione grzechy. Często były to postacie odpowiedzialne za ciężkie zbrodnie przeciwko własnym obywatelom. Jest bardzo prawdopodobne, że porozumienia te zawierano masowo, gdyż były one standardowym elementem amerykańskiej polityki transformacyjnej. Tak się działo w Ameryce Południowej, zapewne także w Europie Środkowej i Wschodniej.

Gdzie mógł powstać błąd systemowy? Powstrzymanie – na skutek porozumienia z USA – rozliczeń z elitami oddającymi władzę stanowiło zewnętrzną ingerencję w proces demokratyczny. Wszak rozliczenie ustępującej elity politycznej przez następców jest naturalnym elementem ustrojowej samoregulacji. Z natury rzeczy jest to więc interwencja antydemokratyczna, w wyniku której mogą powstać warunki do ukształtowania się systemu oligarchicznego, niepodlegającego procesom demokratycznym, w tym zwłaszcza demokratycznej alternacji władzy. Innym skutkiem

⁵ B. Bueno de Mesquita, A. Smith, *Poradnik dyktatora, czyli o politycznych zaletach niegodziwości*, tłum. E. Gołębiowska, PISM, 2017, s. 39–40.

może być ukształtowanie się kultury politycznej i administracyjnej wynikającej z nierównoprawności uczestniczących w systemie stron, a w dalszej kolejności nierówności społecznej, powstałej na tle nierównej dystrybucji zasobów. Czy taki błąd systemowy wystąpił w Polsce? Czy interwencja Stanów Zjednoczonych w procesy demokratyczne okresu transformacji w Polsce rzeczywiście deformowała kulturę polityczną oraz administracyjną? Jest to wielce prawdopodobne. Tym bardziej że z perspektywy Waszyngtonu tego rodzaju niezamierzone konsekwencje polityczne były stosunkowo drobną anomalią, o ile nie rzutowały na możliwość realizacji zasadniczych interesów Stanów Zjednoczonych w Europie. W każdym razie sprawa powinna skłaniać do podejmowania bardziej pogłębionych studiów nad polityką amerykańską w Europie Środkowej i Wschodniej w okresie wielkiej politycznej transformacji w Europie.

Ostatni w tym roku numer „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego” rozpoczyna się wywiadem z Tomaszem Szatkowskim – ambasadorem Polski przy NATO i byłym wiceministrem obrony narodowej. W rozmowie poruszone zostały niezwykle ważne kwestie dotyczące bezpieczeństwa Polski, relacji transatlantyckich oraz bilateralnych stosunków Polska – Stany Zjednoczone.

Czy w Unię Europejską po majowych wyborach i powołaniu nowej Komisji wstąpi „nowe życie”? Na to pytanie odpowiadają: wiceminister spraw zagranicznych Konrad Szymański, znawca tematyki europejskiej prof. Leszek Jesień oraz analitycy młodego pokolenia: Melchior Szczepanik i Agnieszka Smoleńska.

Pierwszym z esejów jest tekst Daniela Hamiltona, pochodzący z książki wydanej przez PISM we współpracy z Transatlantic Leadership Network: *Europe Whole and Free: Vision and Reality*,

ukazującej się w 30. rocznicę przemian w Europie Środkowej. Jak zwykle w „Polskim Przeglądzie Dyplomatycznym” pojawia się problematyka wschodnia w formie eseju Daniela Szeligowskiego o Partnerstwie Wschodnim, opartego na wydanym przez PISM raporcie na ten temat. O dwóch latach Polski w Radzie Bezpieczeństwa ONZ pisze z kolei Szymon Zaręba. Wiele trudnych i kontrowersyjnych tez stawia w tekście o „brexitolowej rewolucji” Przemysław Biskup. Całość uzupełniają eseje: historiozoficzny prof. Ryszarda Stemplowskiego oraz rocznicowe i realistyczne przypomnienie politycznych kontekstów Września 1939 r. pióra prof. Mariusza Wołosa.

W eseju recenzyjnym prof. Andrzej Nowak przedstawia dość kuriozalną publikację pióra dwojga amerykańskich autorów – Valerie Kivelson i Ronalda Grigora Suny’ego – poświęconą historii rosyjskiego imperializmu. W „Archiwum” Marcin Furdyna i Marek Rodzik powracają do tematyki dyplomatycznych przepychanek prowadzących do wybuchu II wojny światowej. W dziale „Recenzje” znajdziemy tym razem aż pięć tekstów: Ernesta Wyciszkiwicza – dyrektora Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, Nerijusa Babinskasa – pracownika Wydziału Historii i Teorii Kultury Historii Uniwersytetu Wileńskiego, oraz analityków PISM: Oskara Pietrewicza, Michała Wojnarowicza i Karola Wasilewskiego.