

STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

WOKÓŁ ZAGADNIEŃ TEORETYCZNYCH

pod redakcją Katarzyny Kąckiej



WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIwersytetu Mikołaja Kopernika

Recenzent
prof. dr hab. Ryszard Michalski

Opracowanie redakcyjne
Danuta Murawska

Projekt okładki
Krzysztof Skrzypczyk

Skład
Jan Ciesielski

Za kształt edytorski i merytoryczny publikacji odpowiada zespół autorów:
*Andrzej Dybczyński, Łukasz Fijałkowski, Katarzyna Kącka, Stanisław Konopacki,
Robert Łoś, Katarzyna Marzęda-Młynarska, Marek Pietraś, Andrzej Polus,
Andrzej Sepkowski, Janusz Simonides, Agnieszka Szpak, Rafał Willa, Renata Włoch,
Radosław Zenderowski*

Publikacja jest wydawana na zasadach licencji niewyłącznej Creative Commons



Wersja papierowa jest dostępna w druku na żądanie na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwoumk.pl

Printed in Poland
Toruń 2014

ISBN 978-83-231-3314-8

UNIwersytet Mikołaja Kopernika
ul. Gagarina 11, 87-100 Toruń, Polska
Druk: Drukarnia Wydawnictwa Naukowego UMK

Spis treści

Wstęp 5

I. Teoretyczne ujęcia stosunków międzynarodowych

MAREK PIETRAŚ

Teoria i praktyka reżimów międzynarodowych 13

ANDRZEJ DYBCZYŃSKI

Teoria sojuszy międzynarodowych 69

ANDRZEJ POLUS

Postkolonialna teoria stosunków międzynarodowych 113

II. Stosunki międzynarodowe i ich (nie)oczywiste związki

RADOSŁAW ZENDEROWSKI

Religia i stosunki międzynarodowe..... 131

RENATA WŁOCH

(Nie)bezpieczne związki socjologii i nauki o stosunkach międzynarodowych 167

AGNIESZKA SZPAK

Stosunki międzynarodowe a prawo międzynarodowe..... 207

III. Wokół zagadnienia *soft power* w stosunkach międzynarodowych

ROBERT ŁOŚ

Soft power we współczesnych stosunkach międzynarodowych..... 235

ŁUKASZ FIJAŁKOWSKI, ANDRZEJ POLUS

Krytyczne spojrzenie na pojęcie soft power Josepha S. Nye'a w stosunkach międzynarodowych..... 255

IV. Unia Europejska i jej miejsce we współczesnych stosunkach międzynarodowych

RAFAŁ WILLA

Unia Europejska jako podmiot współczesnych stosunków międzynarodowych 277

STANISŁAW KONOPACKI

Przydatność teorii integracji politycznej do analizy współczesnej Unii Europejskiej..... 301

V. Wybrane zagadnienia stosunków międzynarodowych

ANDRZEJ SEPKOWSKI

Zbawienie dla wszystkich – globalizacja 343

JANUSZ SYMONIDES

Zmieniająca się rola i miejsce państwa w stosunkach międzynarodowych 369

KATARZYNA MARZĘDA-MŁYNARSKA

Zarządzanie w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych 399

Wstęp

Stosunki międzynarodowe mogą być interpretowane w co najmniej trzech wymiarach. Pierwszy wytyczają relacje między uczestnikami życia międzynarodowego (pojęcie to w zależności od reprezentowanego stanowiska teoretycznego może jednak oznaczać coś innego). Drugi tworzy dziedzina wiedzy na temat tych relacji (nazwa przedmiotu badania jest taka sama jak nazwa nauki – sytuacja rzadko spotykana). Trzeci stanowi kierunek studiów, cieszący się, niezależnie od szerokości geograficznej, niesłabnącą popularnością wśród młodzieży. Przeplatanie się tych trzech aspektów świadczy, że rzeczywistość, która nas otacza – także w wymiarze międzynarodowym – wciąż budzi zainteresowanie i zmusza do refleksji. W rezultacie powstają liczne koncepcje teoretyczne, które bądź na trwałe wpisują się do nauki o stosunkach międzynarodowych, stanowiąc inspirację dla pokoleń badaczy, bądź znikają tak szybko, jak się pojawiły, demaskując swoje słabości.

Szybki rozwój świata stawia przedstawicieli internacjologii przed trudnym wyzwaniem ciągłej właściwie redefinicji obowiązujących pojęć oraz proponowania terminów wyjaśniających nowe zjawiska. Konieczność nadążania za zmianami bywa często powodem frustracji wynikającej ze świadomości, że dotrzymanie im kroku na gruncie naukowym jest praktycznie niemożliwe, a jednocześnie wzbudza twórczy niepokój, który przynosi dyscyplinie pozytywne skutki w postaci ożywionego dyskursu.

Niniejsza publikacja jest próbą włączenia się do dyskusji na temat stosunków międzynarodowych w ich odsłonie teoretycznej. Prezentuje problematykę znaną i często w internacjologii podejmowaną, „odświeżając” ją nieco przez dodanie nowych wątków i analizę współczesnej literatury. Omawia także zagadnienia, które nie mają wielu opracowań w języku pol-

skim – choćby teorię postkolonialną – i może ich przybliżenie zainspiruje szerszą debatę. Artykuły mają dwojaki charakter. Jedne rozważają zagadnienia szczegółowe, by przez ich pryzmat lepiej ukazać międzynarodowe zjawiska i prawidłowości. Inne w syntetycznym wywodzie ujmują problemy w znacznie szerszej perspektywie. Łącznie prezentowane – choć mogą być czytane osobno – stanowią interesujący fragment wiedzy na temat współczesnych stosunków międzynarodowych.

Tom podzielono na pięć bloków tematycznych. Pierwszy, zatytułowany *Teoretyczne ujęcia stosunków międzynarodowych*, składa się z trzech studiów. Marek Pietraś prezentuje jedno z kluczowych zagadnień w internacjologii – międzynarodowe reżimy w ujęciu zarówno praktycznym, jak i teoretycznym. Te swoiste instytucje, zobowiązujące uczestników stosunków międzynarodowych (zwłaszcza państwa) do konkretnych, wynegocjowanych sposobów postępowania, są obecne wszędzie tam, gdzie pojawia się potrzeba zbiorowych i harmonijnych zachowań, m.in. w wojskowości, gospodarce, a także ekologii. Przybliżając genezę, podstawy teoretyczne oraz istotę międzynarodowych reżimów, autor zastanawia się nad mechanizmami ich powstawania, funkcjonowania oraz skuteczności. Andrzej Dybczyński zajmuje się międzynarodowymi sojuszami: omawia skomplikowane procesy ich tworzenia, a także kresu, podkreślając, że jako jeden z „najstarszych fenomenów” są od dawna obiektem pogłębionych badań internacjologów. Autor podjął się naukowego wyzwania i zaproponował teorię międzynarodowych sojuszy opartą na własnych badaniach. Nie pomijając innych koncepcji teoretycznych, przedstawia ją głównie z perspektywy realizmu, gdyż ten paradygmat uważa za najbardziej efektywny, implikujący najbardziej istotne obserwacje teoretyczne. W opinii autora – mimo współcześnie słabnącej popularności realizmu – konstruowanie teorii sojuszy jest równocześnie tworzeniem jej realistycznej wersji. Ostatni w tej części tekst Andrzeja Polusa jest poświęcony postkolonialnej teorii stosunków międzynarodowych, dziś uznawanej za jedną z najprężniej rozwijających się teoretycznych koncepcji dotyczących tożsamości i społecznych relacji. Z perspektywy tej teorii w ramach nauki o stosunkach międzynarodowych są omawiane zagadnienia dominacji, imperializmu, samostanowienia narodów, powstawania nowych społeczeństw jako efektu rozpadu kolonialnych potęg. Autor po zreferowaniu podstawowych założeń teorii postkolonialnej – wciąż mało znanej w środowisku polskich internacjolo-

gów – przystępuje do obrony poglądu, że postkolonializm jest raczej swoistą wersją społecznego konstruktywizmu i nie może być traktowany jako ogólna teoria stosunków międzynarodowych, na koniec zaś kontestuje opinie głoszące, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej można postrzegać jako postkolonialne.

W drugiej części tomu, pod tytułem *Stosunki międzynarodowe i ich (nie)oczywiste związki*, troje autorów skupia się na ukazaniu wzajemnych wpływów oraz korzyści i strat wynikających z relacji internacjologii z religią, socjologią oraz prawem międzynarodowym. Radosław Zenderowski w artykule na temat miejsca religii w współczesnej internacjologii dochodzi do wniosku, że jest ona właściwie całkowicie pomijana jako czynnik wpływający na zachowania uczestników życia międzynarodowego, choć w rzeczywistości ma zasadnicze znaczenie. Zwraca ponadto uwagę, przywołując Kena R. Darka, że teoria stosunków międzynarodowych konsekwentnie omija także zjawisko ateizmu, choć było stałym elementem oficjalnej polityki np. ZSRR i Chin w XX wieku. Odpowiedzialni są za to – w opinii autora – przedstawiciele dyscypliny, którzy bądź wykazywali się ignorancją, bądź ulegali wpływom teorii głęboko zideologizowanych; obie przyczyny w istocie wykluczają prowadzenie badań naukowych. Autor formułuje w swoim studium odpowiedzi na trzy główne pytania: Dlaczego pomijano religię jako czynnik wpływu w stosunkach międzynarodowych? W jaki sposób religia oddziałuje na relacje między uczestnikami stosunków międzynarodowych i czy może sama zasłużyła już na takie miano? W jaki sposób podchodzili do zagadnienia religii przedstawiciele najważniejszych paradygmatów w stosunkach międzynarodowych? W kolejnym artykule Renata Włoch analizuje związki między socjologią a internacjologią. Odsłaniając wielowymiarowe i nie zawsze oczywiste więzi łączące te dziedziny wiedzy, w interesujący sposób pokazuje, jak twórczo i można rzec: naturalnie nauka o stosunkach międzynarodowych przyswoiła sobie podstawy teoretyczne, metodologiczne oraz empiryczne socjologii. Dziś właściwie trudno przecenić wkład socjologów w rozwój analizy międzynarodowych interakcji. Podejmowano nawet próby stworzenia socjologii stosunków międzynarodowych, która miała ukazać nowe sposoby badania zjawisk międzynarodowych. Autorka zwróciła także uwagę na brak symetrii w relacjach między obiema dyscyplinami – socjologowie znacznie rzadziej korzystali z internacjologicznych koncepcji. Relacje między sto-

sunkami międzynarodowymi a prawem międzynarodowym są przedmiotem artykułu Agnieszki Szpak. Ich (współ)oddziaływanie na siebie jest nie tylko niezaprzeczalne, ale wręcz konieczne do właściwego funkcjonowania życia międzynarodowego. Autorka poszukuje odpowiedzi na pytanie, czy prawo oraz inne systemy normatywne kształtują zachowania uczestników stosunków międzynarodowych – a dokładniej: podmiotów prawa międzynarodowego. Zastanawia się także, czy rozwój tej dziedziny prawa sprawia, że realizacja podstawowych celów, jakimi są zachowanie pokoju, sprawiedliwość, współpraca i prawa człowieka, staje się łatwiejsza. Wydaje się, że w pewnym stopniu tak, choć przeczy temu konkluzja wypływająca z przeprowadzonej analizy: eliminacja wrogości i konfliktu z życia międzynarodowego jest właściwie niemożliwa.

Jak informuje tytuł części trzeciej *Wokół zagadnienia soft power w stosunkach międzynarodowych*, jest ona poświęcona jednemu z problemów budzących wiele kontrowersji, a składa się z dwóch artykułów. W pierwszym Robert Łoś zastanawia się, czym jest *soft power* i jaką rolę odgrywa we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z tradycyjnym podejściem traktuje ją jako odmianę siły należąca do sfery wartości politycznych, kulturowych, ideowych. Te cechy w zasadniczy sposób odróżniają *soft power* od *hard power* – utożsamianej z siłą militarną, przemocą polityczną lub ekonomiczną presją. Autor przypomina, że przez długi czas oba rodzaje siły były uważane za różne sposoby osiągnięcia jednego celu, a mianowicie dominacji. Obecnie, chociaż pojęcia dominacji i hegemonii zostały poddane redefinicji, nadal lepsze efekty – jak podkreśla – przynosi jednoczesne wykorzystanie narzędzi *hard* i *soft* w polityce danego podmiotu. Z tego względu zwiększa się zainteresowanie *soft power* wśród przywódców współczesnych państw. Autorzy drugiego studium – Łukasz Fijałkowski i Andrzej Polus – bardziej krytycznie podchodzą do koncepcji *soft power* w stosunkach międzynarodowych. Analizują definicję pojęcia sformułowaną w 1990 roku przez Josepha S. Nye'a, będącą odpowiedzią na zmiany, które zachodziły w amerykańskiej polityce zagranicznej, a co za tym idzie – w strategicznej pozycji Stanów Zjednoczonych na świecie. Jak podkreślają, jest to koncepcja obwarowana wieloma zastrzeżeniami, co świadczy, że w jej ramach trudno precyzyjnie określić uniwersalne wartości i uzyskać weryfikowalne wyniki badań. Dystansują się też wobec prób interpretacji zagadnienia przez pryzmat „atrakcyjności państwa”, twierdząc,

że „atrakcyjność” jest pojęciem subiektywnym, natomiast tym, co ma odróżniać *soft* od *hard power*, są jej źródła, za które uznaje się kulturę, wartości, a nawet politykę zagraniczną. Zgłoszone wątpliwości skłoniły autorów do zadania zasadniczego pytania: Czy w praktyce – co do efektów – *soft* różni się od *hard power*?

W części czwartej książki *Unia Europejska i jej miejsce we współczesnych stosunkach międzynarodowych* autorzy dwóch szkiców podejmują problematykę niezwykle aktualną i chętnie analizowaną przez internacjologów. Rafał Willa przedstawia Unię Europejską jako podmiot współczesnych stosunków międzynarodowych. Uznaje ją za jednego z najbardziej rozwiniętych i złożonych uczestników obecnej sceny międzynarodowej, który oddziałuje – choć z różnym natężeniem – na większość dziedzin aktywności swych obywateli. W jego opinii intensyfikujące się w Europie procesy integracyjne inspirują Unię Europejską do zwiększania swoich wpływów także globalnie, i nie tylko w wymiarze gospodarczym, ale i politycznym. Autor podkreśla, że te ambicje – mimo wielu głosów krytycznych, wywołanych głównie kryzysem gospodarki – są stopniowo realizowane, co jego zdaniem jest dobrą prognozą na przyszłość. Stanisław Konopacki natomiast zajmuje się tzw. teorią integracji politycznej i jej przydatnością do analizowania Unii Europejskiej. Prezentując najważniejsze klasyczne i nieklasyczne koncepcje teoretyczne dotyczące procesu integracji, stara się wydobyć ich praktyczny wymiar. Zastanawia się, czy teorie są w stanie pomóc w zrozumieniu przyczyn kryzysu gospodarczego oraz czy dają rozwiązania najbardziej obecnie palących problemów, takich jak np. zagrożenia terrorystyczne. Konkluzja tekstu jest pesymistyczna – autor stwierdza, że współczesna rzeczywistość Unii Europejskiej, warunki jej funkcjonowania zmieniły się tak bardzo, że kategorie wypracowane w teoretycznym dyskursie przystają do niej w niewielkim stopniu.

Ostatnia część książki – *Wybrane zagadnienia stosunków międzynarodowych* – odzwierciedla szerokie spektrum tematów, które mieści w sobie współczesna internacjologia. Przedmiotem analizy Andrzeja Sepkowskiego jest globalizacja i jej skutki dla współczesnego świata. Jego zdaniem globalizacja od chwili jej nazwania zawładnęła zbiorowymi wyobrażeniami i weszła na stałe do naukowych rozważań. Prezentując najważniejsze podejścia do problemu globalizacji we współczesnym dyskursie naukowym, poglądy zarówno jej zwolenników, jak i przeciwników – jak podkreśla, tych

„zadeklarowanych” nie jest zbyt wielu – omawia rozwiązania, które proponują zwłaszcza niechętni globalizacji, np. opracowanie nowej etyki i racjonalnych sposobów rozporządzania „globalnymi dobrami”. Według wielu badaczy stosunków międzynarodowych państwo jest najdoskonalszym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, ma bowiem wszystkie atrybuty konieczne do kształtowania życia międzynarodowego. W tym duchu wypowiada się także Janusz Symonides, który przytacza szereg argumentów za wciąż silną pozycją państwa na arenie międzynarodowej. Omawiając debatę na temat zmierzchu państwa, a nawet jego upadku, źródła tego sposobu postrzegania rzeczywistości widzi m.in. w skutkach zakończenia zimnej wojny, np. w umocnieniu pozycji organizacji międzynarodowych oraz rozwoju międzynarodowej współpracy. Ewolucja ta odbiła się oczywiście także na sposobie percepcji państwa. Jego rola istotnie się zmieniła również dzięki takim procesom, jak: regionalizacja, modernizacja, globalizacja i wreszcie integracja. Zdaniem autora nie zachwiało to jednak pozycji państwa. Wszelkie zmiany – jak konstatuje – nie prowadzą bowiem do jego upadku ani zaniku, ale stawiają wiele wyzwań, którym będzie musiało stawić czoła. Katarzyna Marzęda-Młynarska podejmuje natomiast zagadnienie zarządzania (*governance*) – także w kontekście zakończenia zimnej wojny i upadku bloku wschodniego. Jak twierdzi, efektem tych przemian była szybko zdobywająca popularność koncepcja zarządzania, która stała się poważną konkurencją dla państwowcentrycznych teorii stosunków międzynarodowych. Do jej głównych atutów – co nie jest częste w internacjologii – należy przede wszystkim praktyczne zastosowanie. Autorka prezentuje trzy podstawowe nurty zarządzania, tj. zarządzanie globalne (*global governance*), dobre zarządzanie (*good governance*) oraz zarządzanie wielopoziomowe (*multilevel governance*), przede wszystkim w aspekcie teorii oraz praktyki stosunków międzynarodowych.

Prezentując niniejszą książkę, autorzy liczą, że spotka się ona z zainteresowaniem Czytelników, których ciekawi teoretyczna strona stosunków międzynarodowych. Mają ponadto nadzieję, że zostanie przyjęta jako głos w dyskusji nad stanem i kondycją współczesnej internacjologii, a studenci i wykładowcy zechcą ją wykorzystać do celów dydaktycznych.

Katarzyna Kącka

I

Teoretyczne ujęcia stosunków międzynarodowych

MAREK PIETRAŚ*

Teoria i praktyka reżimów międzynarodowych**

Reżimy międzynarodowe, będąc rodzajem instytucji międzynarodowych poddających państwa i inne podmioty wynegocjowanym rygorom zachowań, są elementem praktyki funkcjonowania środowiska międzynarodowego oraz przedmiotem refleksji teoretycznej. Jako element praktyki politycznej funkcjonują w wielu i to różnorodnych dziedzinach stosunków międzynarodowych, wymagających kolektywnego, skoordynowanego rozwiązywania wspólnych transgranicznych problemów. W szczególności znalazły zastosowanie w rozwiązywaniu międzynarodowych problemów ekologicznych. Powstały także w szerokim zakresie w dziedzinach międzynarodowych stosunków wojskowych, międzynarodowych stosunków gospodarczych oraz innych. Funkcjonują w powiązaniu z organizacjami międzynarodowymi, stając się częścią rozwiązań służących kolektywnemu, zbiorowemu sterowaniu środowiskiem międzynarodowym identyfikowanymi z koncepcją, ale i z praktyką *global governance*.

* Marek Pietraś – politolog, kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zakres jego badań obejmuje bezpieczeństwo międzynarodowe, problemy ekologiczne w stosunkach międzynarodowych, teorię stosunków międzynarodowych, zwłaszcza reżimów międzynarodowych, procesy globalizacji i wyłaniania się tzw. późnowestfalskiego ładu międzynarodowego, a ostatnio także procesy i problemy funkcjonowania obszaru Wspólnoty Niepodległych Państw. Autor ponad 140 publikacji, w tym autor, redaktor i współredaktor kilkunastu książek, m.in. rozprawy *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.

** W artykule zostały wykorzystane fragmenty rozdziału I mojej książki *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.

Będąc elementem praktyki politycznej, od ponad trzydziestu lat reżimy międzynarodowe są jednocześnie przedmiotem badań naukowych i towarzyszącej im refleksji teoretycznej. Ich efektem jest teoria reżimów międzynarodowych, rozwijana w ramach nauki o stosunkach międzynarodowych. Zajmuje się możliwościami współpracy w poliarchicznym środowisku międzynarodowym. Ewoluuje, zmieniając przedmiot zainteresowań z procesu tworzenia reżimów w kierunku ich funkcjonowania i efektywności.

W niniejszym opracowaniu przedmiotem analizy jest geneza teorii reżimów międzynarodowych oraz istota reżimów międzynarodowych, ich specyfika, procesy ich tworzenia i funkcjonowania, a także skuteczność. Materiału empirycznego dostarczyła praktyka funkcjonowania kilku reżimów, a mianowicie: w sferze ekologii międzynarodowy reżim ochrony powietrza w Europie, którego podstawą jest Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 r.¹, oraz międzynarodowy reżim zmian oparty na Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu², na płaszczyźnie wojskowej zaś reżim rozbrojenia konwencjonalnego wynikający z Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie z 1990 r.³ oraz reżim nieproliferaacji broni jądrowej oparty na Traktacie o nieproliferaacji broni jądrowej z 1968 roku⁴.

Geneza teorii reżimów międzynarodowych

Pojęcie *reżim międzynarodowy*, które z punktu widzenia semantyki języka polskiego może być różnie rozumiane, wywodzi się z nauki prawa międzynarodowego, gdzie było używane już w latach dwudziestych XX wieku. W nauce o stosunkach międzynarodowych zaczęto je stosować dopiero w latach siedemdziesiątych. Uważa się, że wprowadził je w 1975 r. John

¹ Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r., Dz.U., 28 XII 1985.

² Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz.U., 10 V 1996.

³ Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, podpisany w Paryżu dnia 19 listopada 1990 r., Dz.U., 20 II 1995.

⁴ Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, sporządzony w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie, [w:] J. Bryła, *Rozwój i znaczenie reżimów międzynarodowych na przykładzie reżimu nieproliferaacji broni jądrowej*, Warszawa 2006, s. 233–238.

Ruggie, który obejmował tym pojęciem zespoły wzajemnych oczekiwań, skonkretyzowanych w postaci reguł, regulacji i planów dotyczących procesów alokacji organizacyjnej energii i finansowych zasobów uczestników stosunków międzynarodowych⁵.

Do głównych zmian w środowisku międzynarodowym warunkujących rozwój refleksji teoretycznej na temat reżimów międzynarodowych należała ewolucja pozycji Stanów Zjednoczonych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku – zwłaszcza na płaszczyźnie gospodarczej – oraz narastanie międzynarodowych współzależności. Pierwszym z tych czynników było zmniejszanie się gospodarczej, ale także politycznej i wojskowej przewagi Stanów Zjednoczonych nad innymi państwami, utrudniające sterowanie środowiskiem międzynarodowym za pomocą stosowanego wcześniej mechanizmu hegemonicznej stabilności. W jego miejsce Amerykanie coraz częściej używali wielostronnych i kooperacyjnych struktur i mechanizmów sterowania. Potwierdzeniem tej tendencji stała się G-7, działalność Komisji Trójstronnej oraz zwiększający się udział Stanów Zjednoczonych w wielostronnych i niehegemonicznych regulacjach problemów ekologicznych.

Zmianom tym towarzyszył wewnętrzny spór dotyczący polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Starły się w nim dwie orientacje: liberalno-universalistyczna, reprezentowana głównie przez partię demokratów i administrację prezydenta Jimmy'ego Cartera, oraz siłowo-konserwatywna, której przewodziła partia republikańska i administracja prezydenta Ronalda Reagana. Obie opcje dostrzegały relatywny spadek potęgi Stanów Zjednoczonych, miały jednak odmienne koncepcje zachowań tego państwa w nowych realiach. Orientacja konserwatywna dążyła do odbudowy pozycji Stanów Zjednoczonych i dominacji w celu osłabienia anarchiczności środowiska międzynarodowego, preferując powrót do mechanizmów hegemonicznej stabilności. Orientacja liberalna zaś dążyła do wzmocnienia międzynarodowej roli Stanów Zjednoczonych przez włączenie ich do wielostronnych, kooperacyjnych działań na rzecz globalnej współpracy ekologicznej, ochrony praw człowieka, rozwiązywania problemów energetycznych i rozwojowych. W tym ujęciu refleksja teoretyczna na temat reżimów międzynarodowych miała służyć konceptualizacji struktur i mecha-

⁵ J. G. Ruggie, *International Responses to Technology: Concepts and Trends*, „International Organization”, 1975, nr 3, s. 569.

nizmów umożliwiających wielostronne i niehegemoniczne włączanie się do takiej współpracy. Tym samym była także owa refleksja: podjętą przez liberalnych uczonych próbą stworzenia teoretycznych podstaw liberalnej orientacji w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych⁶.

Przełomowe znaczenie dla konceptualizacji problematyki reżimów międzynarodowych miały prace badawcze z początku lat osiemdziesiątych XX wieku i będące ich wynikiem publikacje. Jedną z pierwszych prób sformułowania założeń koncepcji reżimów międzynarodowych podjął w 1980 r. Oran R. Young⁷. Szczególnie ważne okazało się sympozjum zorganizowane w 1982 r. przez redakcję renomowanego czasopisma naukowego „International Organization”. Przewyciężono dominujące do tej pory deskryptywne podejście do reżimów międzynarodowych i zaczęto koncentrować się na istocie i specyfice tych instytucji oraz mechanizmach wpływania na kooperacyjne zachowania państw i funkcjonowanie środowiska międzynarodowego⁸. W późniejszych publikacjach skupiano się głównie na możliwościach współpracy państw w poliarchicznym środowisku międzynarodowym i w warunkach narastających współzależności. Znaczącą rolę odegrała tu książka Roberta O. Keohane *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*⁹ oraz numer specjalny czasopisma „World Politics”, poświęcony warunkom współpracy w poliarchicznym środowisku międzynarodowym¹⁰.

U podstaw zjawiska reżimów międzynarodowych i towarzyszącej mu refleksji intelektualnej legły dwie grupy czynników. Po pierwsze, były to zmiany w środowisku międzynarodowym i związane z nimi próby konstruowania nowych struktur i mechanizmów służących do sterowania nim, po drugie zaś, rozwój nauki o stosunkach międzynarodowych, która odpowiadając na potrzeby praktyki politycznej, stymulowała i tworzyła podstawy konceptualizacji tych nowych form. Wysiłki intelektualne w tym zakresie

⁶ Zob. H. Müller, *Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt 1993, s. 18 i n.

⁷ O. R. Young, *International Regimes: Problems of Concept Formation*, „World Politics”, 1980, nr 3, s. 331–356.

⁸ Wyniki tego sympozjum zostały opublikowane w numerze specjalnym „International Organization”, 1982, nr 2 oraz w książce pod red. S. D. Krasnera, *International Regimes*, Ithaca 1983.

⁹ R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984.

¹⁰ „World Politics”, 1985, nr 1.

podejmowano przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, a nowe rozwiązania miały służyć polityce zagranicznej tego państwa. Nic więc dziwnego, że amerykańskim ośrodkiem akademickim przypadła wiodąca rola w rozwoju teorii reżimów międzynarodowych.

Drugim istotnym elementem zmian w środowisku międzynarodowym warunkującym rozwój reżimów jako elementu praktyki politycznej było narastanie współzależności międzynarodowych i umacnianie więzi między państwami. Głoszony jest nawet pogląd, że reżimy były reakcją na zagęszczanie transgranicznych interakcji między państwami¹¹. Współzależność (z natury rzeczy) oddziałuje kompleksowo, nie tylko przenosząc pozytywne impulsy, ale także stając się źródłem kosztów ponoszonych przez poszczególne państwa. Ich funkcjonowanie warunkują zatem nie tylko czynniki strukturalne w postaci układu sił. W tej sytuacji pojawia się konieczność zbudowania elastycznych struktur i mechanizmów umożliwiających kolektywne sterowanie coraz bardziej współzależnym środowiskiem międzynarodowym. One z kolei stanowią przesłanki procesu instytucjonalizacji sterowane w celu regulowania wzajemnych oddziaływań państw w sposób wykraczający poza tradycyjne formy stosunków dyplomatycznych¹². U podstaw rozwoju reżimów w zmieniających się realiach środowiska międzynarodowego legła zatem praktyka korzystania z instytucji międzynarodowych i poszukiwanie ich nowych, elastycznych form. Oznacza to, że międzynarodowe instytucje, ich formy i sposoby funkcjonowania są dynamiczne, warunkowane ewolucją środowiska międzynarodowego i potrzeb praktyki politycznej.

Z kolei intelektualne przesłanki rozwoju refleksji teoretycznej na temat reżimów tworzyły nowe tendencje w nauce o stosunkach międzynarodowych. Pierwszą z nich było odejście od dominującego wcześniej socjologicznego i prawniczego rozumienia instytucji międzynarodowych¹³ na rzecz przyznania im możliwości udziału w kolektywnych zachowaniach państw. Istotny przełom w tym zakresie przyniosło zapoczątkowane na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych łączenie analizy in-

¹¹ K. Wolf, M. Zürn, „*International Regimes*” und *Theorien der Internationalen Politik*, „*Politische Vierteljahresschrift*”, 1986, nr 2, s. 205.

¹² J. Kukułka, *Pojęcie i istota instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, red. J. Kukułka, Warszawa 1988, s. 309.

¹³ Przegląd sposobów definiowania pojęcia *instytucja* zob. *ibidem*, s. 306–308.

stytucji międzynarodowych i teorii gier¹⁴. Szczególnie użyteczne dla rozwoju refleksji teoretycznej na temat reżimów międzynarodowych stało się charakterystyczne dla teorii gier założenie, polegające na uznaniu państw za racjonalnych aktorów preferujących egocentryczne interesy. Okazało się bowiem, że istnienie rozwiązań instytucjonalnych umożliwia podjęcie współpracy państw w zdecentralizowanym środowisku międzynarodowym nawet wtedy, gdy jako racjonalni aktorzy realizują własne egocentryczne interesy. Tym samym okazało się, że współpraca państw w poliarchicznym środowisku bez centralnej instancji sterującej nie musi być wyrazem altruizmu i solidarności¹⁵, sprzecznych z racjonalną kalkulacją interesów narodowych. Co więcej, podmioty realizujące egocentryczne interesy są w stanie – w określonych warunkach – współpracować.

Obok teorii gier podstawy teorii reżimów międzynarodowych tworzyły badania mechanizmów zachowań kolektywnych. Szczególnie wartościowe okazały się prace Ole Mancura¹⁶, Russella Hardina¹⁷, Duncana Snidala¹⁸, Roberta Axelroda¹⁹, Artura Steina²⁰. Autorzy ci uznali zachowania kolektywne za racjonalne, upatrując ich zasadniczego warunku w rozwiązaniach instytucjonalnych. Zdaniem Roberta O. Keohane'a teoria racjonalnego wyboru i teoria kolektywnych działań pokazują, dlaczego instytucje są tak ważne w stosunkach międzynarodowych, a nawet mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia współpracy²¹.

Rozwój teorii gier oraz analiza zachowań kolektywnych doprowadziły też do zmiany rozumienia logiki interakcji w środowisku międzynaro-

¹⁴ Przegląd teorii gier zob. Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998; J. E. Dougherty, R. L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, New York 1997, s. 505–520; A. Rapoport, *Fights, Games and Debates*, Michigan 1974 oraz numer specjalny czasopisma „Peace and Change”, t. 13: *Game Theory*, 1988.

¹⁵ Zob. O. Keck, *Das neue Institutionalismus in der Theorie der internationalen Politik*, „Politische Vierteljahresschrift”, 1991, nr 4, s. 639.

¹⁶ O. Mancur, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (MA) 1965.

¹⁷ R. Hardin, *Collective Action*, Baltimore 1982.

¹⁸ D. Snidal, *Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes*, „American Political Science Review”, 1985, nr 4, s. 923–942.

¹⁹ R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York 1984.

²⁰ A. A. Stein, *Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World*, [w:] *International Regimes*, s. 115–140.

²¹ R. O. Keohane, op.cit., s. 70.

dowym. W przeciwieństwie do poglądów głoszonych przez zwolenników szkoły realistycznej przyznano, że większość interakcji w stosunkach międzynarodowych nie przypomina gry o sumie zerowej. Anatol Rapoport i Thomas Schelling udowodnili, że stosunki międzynarodowe nie są czystymi sytuacjami konfliktowymi – jest w nich miejsce na konflikt, ale i na współpracę, co oznacza, że interesy bywają i przeciwstawne, i zbieżne²². W tej sytuacji zaczęto koncentrować się na usuwaniu barier współpracy, wprowadzając rozwiązania instytucjonalne. Według Roberta O. Keohane'a reżimy jako forma międzynarodowych instytucji stymulują współpracę przez obniżanie kosztów interakcji i usuwanie deficytu informacji²³.

Omówione tendencje były przesłankami rozwoju w nauce o stosunkach międzynarodowych orientacji badawczej zwanej nowym instytucjonalizmem. Nawiązując do grocuszowskiej wizji międzynarodowej rzeczywistości, nowy instytucjonalizm różni od „starego” przywiązywanie mniejszej wagi do znaczenia prawa międzynarodowego oraz akcentowanie roli szeroko rozumianych instytucji w nawiązywaniu współpracy w zdecentralizowanym środowisku międzynarodowym, wypełnionym egocentrycznymi interesami państw. Ważnym elementem nowego instytucjonalizmu jest eksponowanie różnorodności form rozwiązań instytucjonalnych, wśród których centralne miejsce przypada reżimom międzynarodowym²⁴.

Istota reżimów międzynarodowych

Nie ma jednej powszechnie zaakceptowanej definicji instytucji międzynarodowych, co m.in. odzwierciedla złożoność tego zjawiska. Można jednak przyjąć, że są one zespołami trwałych, chociaż dynamicznych, przybierających różne formy i obejmujących kolektywnie zaakceptowane wzorce zachowań konstrukcji społecznych służących zapewnianiu powtarzalności interakcji uczestników stosunków międzynarodowych w określonych dziedzinach, a przez to przyczyniających się do porządkowania i stabilizacji tych interakcji w poliarchicznym środowisku międzynarodowym.

²² Cyt. za: O. Keck, op.cit., s. 639; J. E. Dougherty, R. L. Pfaltzgraff, op.cit., s. 520–524.

²³ R. O. Keohane, op.cit.

²⁴ Zob. O. Waever, *International Society – Theoretical Promises Unfulfilled?*, „Cooperation and Conflict”, 1992, nr 1, s. 109–110.

Uogólniając, reżimy są konstrukcjami społecznymi służącymi kolektywnemu, z reguły wielostronnemu sterowaniu środowiskiem międzynarodowym.

Tak rozumiane instytucje międzynarodowe wyróżnia kilka cech wspólnych. Po pierwsze, są względnie trwałymi konstrukcjami społecznymi, powstałymi w procesie negocjacji, czyli drogą wspólnych decyzji, i stanowią wzorce pożądanych zachowań społecznych, a dzięki swej trwałości zapewniają powtarzalność tych zachowań w czasie i przestrzeni. Ze względu na sposób kształtowania są nazywane zmiennymi z wyboru. Po drugie, składają się na nie zespoły wzorców zachowań określonych podmiotów stosunków międzynarodowych w określonych obszarach i sytuacjach rzeczywistości międzynarodowej. Oznacza to, że instytucje regulują zachowania nie tylko państw, ale i innych uczestników stosunków międzynarodowych. Inaczej mówiąc, ich zakres podmiotowy może obejmować szerokie spektrum podmiotów o różnym statusie formalnym. Ich zakres przedmiotowy z reguły dotyczy dość wąskich obszarów stosunków międzynarodowych; wyjątkiem są organizacje o charakterze uniwersalnym. Po trzecie, szczególnie istotną cechą instytucji międzynarodowych jest ich użyteczność, pragmatyzm. Odzwierciedlają tę cechę już motywy ich tworzenia, czyli dążenie do regulowania interakcji i więzi uczestników stosunków międzynarodowych. Reżimy służą więc zaspokajaniu potrzeb tych uczestników, a ograniczając skalę społecznych wyborów, przyczyniają się do zwiększenia ich przewidywalności. Hedley Bull uważał w związku z tym, że wprowadzają ład do społeczności międzynarodowej²⁵. Podobny skutek przynosi także przezwyciężanie problemów działań kolektywnych w poliarchicznym środowisku międzynarodowym, głównie wysokich kosztów transakcji, deficytu informacji i różnego rodzaju asymetrii. Instytucje umożliwiają uczestnikom stosunków międzynarodowych koncentrację oczekiwań na zachowaniach kooperacyjnych, czyli pomagają osiągać kolektywnie pożądane wyniki; wręcz tworzą nową jakość w postaci kolektywnej rzeczywistości. Inaczej mówiąc, służą realizacji wartości, interesów i celów określonych grup uczestników stosunków międzynarodowych przez kształtowanie ich zachowań. Po czwarte, stopień sformalizowania nie decyduje o istocie instytucji międzynarodowych. Robert O. Keohane uważa nawet, że instytucje

²⁵ H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Basingstoke 1995, s. 57–76.

nie muszą być formalne, ale muszą być trwałe w określonym czasie. Co więcej, istotną tendencją obecnego etapu tworzenia instytucji międzynarodowych jest obniżanie poziomu ich formalizacji – stają się mniej zhierarchizowane i sformalizowane, za to bardziej elastyczne, dopuszczając udział nie tylko państw, ale i podmiotów pozarządowych. Konstrukcjami społecznymi o takich cechach są reżimy międzynarodowe.

Ogólnie rzecz biorąc, instytucje międzynarodowe są związane z poszukiwaniem mechanizmów służących kształtowaniu kooperacyjnych zachowań i sterowaniu międzynarodowym środowiskiem w warunkach jego decentralizacji, wynikającej z istnienia scentralizowanych państw narodowych i braku centralnego ośrodka sterowania. Na postawione przez Roberta Axelroda pytanie dotyczące „warunków pojawienia się współpracy w świecie egoistów bez centralnej instancji sterującej”²⁶ można więc odpowiedzieć, że jednym z warunków tej współpracy jest rozwój instytucji międzynarodowych, wśród których szczególna rola przypada reżimom. Wzrasta bowiem rola instytucji w organizowaniu życia międzynarodowego, a wyniki procesów politycznych, gospodarczych, kulturowych i innych zależą nie tylko od czynników strukturalnych w postaci układu sił, ale także od rozwoju więzi instytucjonalnych. Reżimy zaś koncentrują się na relacjach między interesami państw i systemami norm.

Istotnym problemem analizy instytucji międzynarodowych są ich formy; ich zakres wydaje się systematycznie poszerzać. Ole Waever na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wymienił: formalne międzyrządowe lub pozarządowe organizacje międzynarodowe; reżimy międzynarodowe jako wynegocjowany ład z wyraźnie określonymi zasadami; zwyczaje międzynarodowe jako niesformalizowane i niezhierarchizowane instytucje²⁷. To wyliczenie zdecydowanie nie wyczerpuje różnorodności instytucji międzynarodowych. Zaliczane są do nich także praktyki dyplomatyczne i procesy integracyjne. Wielość uczestników stosunków międzynarodowych i ich statusów sprawia, że instytucjonalizacji zaczynają podlegać interakcje między podmiotami niepaństwowymi oraz z ich udziałem; w efekcie powstają nowe formy instytucji międzynarodowych w postaci sieci (*networks*)

²⁶ R. Axelrod, op.cit., s. 3; idem, *The Emergence of Cooperation among Egoists*, „American Political Science Review”, 1981, nr 2, s. 306–318; idem, *Achieving Cooperation under Anarchy*, „World Politics”, 1985, nr 1, s. 226–254.

²⁷ O. Waever, op.cit., s. 110.

więzi²⁸. Instytucje jako konstrukcje społeczne są dynamiczne ze swej istoty, a cecha ta dotyczy także ich form.

Różnorodność form instytucji międzynarodowych sprawia, że tworzące je podmioty podejmują decyzje nie tylko co do treści regulacji danej dziedziny stosunków międzynarodowych, ale także co do formy tej regulacji. David Lake uważa, że wybór formy instytucjonalizacji danej dziedziny stosunków międzynarodowych wynika z dążenia państw do jednoczesnego zredukowania ryzyka oportunistycznego i kosztów sterowania konkretnym problemem międzynarodowym. Groźba oportunistycznego z reguły spada, gdy wzrasta poziom hierarchizacji instytucji, a więc zdolności wykonywania funkcji kontrolnych, ale wówczas rosną też koszty sterowania środowiskiem międzynarodowym w danej dziedzinie i za pośrednictwem danej instytucji. Państwa, ale i inne podmioty stosunków międzynarodowych wybierają różnorodne formy instytucji, dążąc – w zależności od potrzeb i specyfiki obszaru regulacji – do równoważenia dynamiki oportunistycznego i kosztów. Potwierdzeniem tej tendencji jest rozwój reżimów międzynarodowych: łączą one w sobie relatywnie wysoką skuteczność wpływania na zachowania państw z elastycznością konstrukcji i względnie niskimi kosztami funkcjonowania.

Coraz częściej wybierane, od ponad trzydziestu lat obecne w nauce o stosunkach międzynarodowych, reżimy międzynarodowe nie mają – jak już wspomniano – jednej, powszechnie akceptowanej definicji. Można wyodrębnić trzy główne nurty ich określania. Pierwszy, reprezentowany między innymi przez prace Donalda J. Puchali i Raymonda F. Hopkinsa, odwoływał się do bardzo szerokiego rozumienia reżimu, utożsamionego z regularnością zachowań w istotnych obszarach stosunków międzynarodowych, będącą wynikiem przyjętych norm, zasad i reguł²⁹. To objaśnienie nie ujmuje istoty reżimów międzynarodowych, ponadto jest mało precyzyjne. Regularność zachowań, uznawana tu za „cechę gatunkową” reżimów, charakteryzuje ogół instytucji społecznych, których reżimy są częścią. Z tych powodów ten sposób definiowania reżimów został szybko porzucony.

²⁸ Zob. M. Keck, K. Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Relations*, Ithaca 1998; J.-F. Rischard, *Global Issue Networks: Desperate Times Deserve Innovative Measures*, „The Washington Quarterly”, 2002–2003, nr 1, s. 17–33.

²⁹ Cyt. za: S. Haggard, B. Simmons, *Theories of International Regimes*, „International Organization”, 1987, nr 3, s. 493.

Drugi nurt można określić jako socjologiczny. Reżimy międzynarodowe są w nim uznawane za dające się identyfikować, realnie istniejące instytucje społeczne, których specyficzną właściwością jest tworzenie określonych wzorców zachowań, zbieżnych z oczekiwaniami uczestników stosunków międzynarodowych, a dokładniej państw. Takie rozumienie reżimów międzynarodowych występuje w pracach Orana R. Younga³⁰ i Friedricha Kratochwila oraz Johna G. Ruggiego³¹. Przybliżyła ono do istoty zjawiska, jednak bez jej precyzyjnego określenia i pokazania całej złożoności. Na reżimy bowiem składają się nie tylko uznane wzorce zachowań, ale także zasady, normy, procedury decyzyjne, często też rozbudowane procedury weryfikacji przyjętych regulacji. Ponadto nie można uwzględniać jedynie regularnych i właściwych dla danego obszaru stosunków międzynarodowych wzorców zachowań, gdyż mogą one być kształtowane nie tylko przez typowe dla reżimów zespoły norm, ale też strukturalne uwarunkowania środowiska międzynarodowego, w postaci układu sił, lub specyficzne procesy, np. integracyjne. W pełni zasadne jest natomiast utożsamianie reżimów z instytucjami życia społecznego konkretyzowanymi przez zespoły norm, tworzących jednocześnie podstawy oczekiwań co do zachowań innych uczestników stosunków międzynarodowych; powstają przesłanki obniżania poziomu nieufności w poliarchicznym środowisku międzynarodowym i zachowań kooperacyjnych. W tym kontekście Oran Young definiował reżimy jako obszar zachowań dozwolonych przez wyraźnie i jednoznacznie sformułowane zalecenia³².

Trzecim, najszerzej występującym w nauce o stosunkach międzynarodowych nurtem definiowania reżimów jest podejście deskryptywne. Koncentruje się ono przede wszystkim na wskazywaniu elementów tworzących reżimy, przy czym czyni to na dwa sposoby: wąski i szeroki. W wąskim ujęciu Robert O. Keohane określał reżimy jako reguły akceptowane przez rządy³³; Ernst Haas nieznacznie rozszerzył opis, obejmując nim spójny sys-

³⁰ O. R. Young, *Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes*, „International Organization”, 1982, nr 2, s. 277–297.

³¹ F. Kratochwil, J. G. Ruggie, *International Organization: A State of the Art on an Art of the State*, „International Organization”, 1986, nr 4, s. 764.

³² Cyt. za: S. Haggard, B. Simmons, op.cit., s. 495.

³³ R. O. Keohane, *The Analysis of International Regimes: Towards a European American Research Programme*, [w:] *Regime Theory and International Relations*, red. V. Rittberger, Oxford 1993, s. 28.

tem procedur i norm³⁴. Szerokie określenie zaproponował Stephen Krasner – jego definicja reżimów jest najbardziej znana, a niektórzy uważają, że najbardziej reprezentatywna. Zgodnie z tym rozumieniem reżim tworzą zasady, normy i procedury decyzyjne, które charakteryzuje zbieżność oczekiwań podmiotów w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych³⁵. Ten sposób definiowania reżimów, elastyczny, dość ogólny, zyskał szeroką aprobatę środowisk naukowych. Co nie mniej istotne, Krasner traktuje reżimy jako zmienne interweniujące między czynnikami uruchamiającymi działania państw a konkretnymi ich zachowaniami. Tym samym mogą one zmieniać kryteria racjonalności podejmowanych decyzji i tworzyć istotne przesłanki kolektywnych działań.

Podobny sposób myślenia zaprezentował David Downie. Jego zdaniem reżim międzynarodowy to zespół zintegrowanych zasad, norm, reguł, procedur i instytucji tworzonych przez podmioty w celu regulowania i koordynowania zachowań w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych³⁶. Ta definicja po pierwsze – odnośnie do struktury reżimów – wskazuje na warstwę rozwiązań normatywnych (zasady, normy, reguły i procedury) oraz warstwę instytucji (co do tych ostatnich należy się domyślać, że chodzi o stałe, sformalizowane struktury, bo przecież normy, zasady, reguły i procedury także są rodzajem instytucji); po drugie – odnośnie do funkcji reżimów – wyjaśnia, że służą one kształtowaniu zachowań kooperacyjnych w „wąskich”, „sektorowych” obszarach stosunków międzynarodowych.

Definicja Krasnera, będąca wynikiem dyskusji w czasie sympozjum zorganizowanego w 1982 r. przez czasopismo „International Organization”, eksponuje dwa istotne i niekontrowersyjne elementy reżimów międzynarodowych. Po pierwsze, są uznawane za rodzaj instytucji międzynarodowych i istnieje powszechna zgoda, że jako takie powinny być analizowane. Po drugie, nie są one utożsamiane z organizacjami międzynarodowymi. Oceny tej nie zmienia fakt, że reżimy i organizacje międzynarodowe są ze sobą

³⁴ E. B. Haas, *Technological Self-reliance for Latin America: The OAS Contribution*, „International Organization”, 1980, nr 4, s. 553.

³⁵ S. D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, [w:] *International Regimes*, s. 1–2.

³⁶ D. Downie, *Global Environmental Policy: Governance through Regimes*, [w:] *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, red. R. Axelrod, D. Downie, N. Vig, Washington (DC) 2005, s. 64.

ściśle powiązane, w dodatku, co należy podkreślić, różnice konstrukcyjne między nimi zamazują się. I jedno, i drugie opierają się na normach określających ich funkcjonowanie (niekoniecznie prawnomiędzynarodowych), mają stałe organy i ukształtowane procedury decyzyjne. Wydaje się jednak, że międzynarodowe reżimy – co może być dyskusyjne – są w porównaniu z międzynarodowymi organizacjami na niższym poziomie formalizacji, a w konsekwencji są bardziej elastyczne. Wydają się także raczej forum-areną negocjacji państw i innych podmiotów o ograniczonej – w porównaniu z międzynarodowymi organizacjami – zdolności podejmowania działań, reagowania na zmiany zachodzące w międzynarodowym środowisku, ponadto zakres przedmiotowy zainteresowań reżimów jest zdecydowanie węższy niż organizacji³⁷.

Definicja Krasnera wniosła pewien konsensus do definiowania reżimów, mimo to budzi kontrowersje i jest przedmiotem krytyki. Oran Young zarzucał jej, po pierwsze, że jest listą elementów, które nakładają się na siebie i są trudne do jednoznacznego odróżnienia; po drugie, że te elementy są niepokojąco elastyczne w kontekście realiów środowiska międzynarodowego; po trzecie, że jest „cienka” koncepcyjnie i nie łączy w spójną całość wszystkich elementów umożliwiających pełne wyjaśnienie zjawiska reżimów międzynarodowych³⁸. Stephan Haggard i Beth Simmons uważali, że definicja Krasnera nie jest wystarczająco precyzyjna i może prowadzić do bezowocnych sporów na temat charakterystyki reżimów³⁹.

Dominujący nurt deskryptywnego definiowania międzynarodowych reżimów spotyka się z zarzutem, że dotychczasowe ich rozpoznanie prowadzi się do listy tworzących je elementów⁴⁰, brakuje natomiast określenia ich istoty. Jednak takie próby były podejmowane. Już w 1975 r. John Ruggie opisał reżimy jako zinstytucjonalizowane zachowania kolektywne⁴¹. Robert O. Keohane i Joseph S. Nye uznali je za zespoły struktur sterujących środo-

³⁷ A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge 1997, s. 10–11.

³⁸ O. R. Young, *International Regimes: Towards a New Theory of Institutions*, „World Politics”, 1986, nr 1, s. 106.

³⁹ S. Haggard, B. Simmons, op.cit., s. 493.

⁴⁰ F. Kratochwil, *The Force of Prescriptions*, „International Organization”, 1984, nr 4, s. 685.

⁴¹ J. G. Ruggie, op.cit., s. 558.

wiskiem międzynarodowym⁴². Zdaniem Artura Steina reżimy są strukturami organizującymi wspólne podejmowanie decyzji⁴³. W literaturze niemieckiej Manfred Efinger, Volker Rittberger i Michael Zürn istoty reżimów upatrywali w regulowanej przez prawo formie rozwiązywania konfliktów⁴⁴, Beate Kohler-Koch zaś uważała, że są one strukturami tworzącymi przesłanki wysokiej intensywności interakcji między państwami⁴⁵.

Mimo odmiennego ujmowania istoty międzynarodowych reżimów omówione próby mają wspólny mianownik: zasadnie postrzegają reżimy jako rodzaj międzynarodowych instytucji służących współpracy, a nie rywalizacji. Harald Müller określał je nawet jako zinstytucjonalizowaną i uregulowaną formę międzynarodowej współpracy⁴⁶. W konsekwencji kształtują społeczny ład, który oznacza regularność, przewidywalność oraz stabilizowanie wzorców zachowań w życiu społecznym⁴⁷. Tym samym uczestniczą w inicjowaniu i kształtowaniu szczególnego rodzaju interakcji między państwami, zwanych zachowaniami kooperacyjnymi. Pojęcie interakcji jest szczególnie istotne dla wyjaśniania zjawiska międzynarodowych reżimów: w ten sposób określają je nie cele, którym służą, ale mechanizmy kształtowania kooperacji między państwami. Ponieważ interakcje są podejmowane w zdecentralizowanym środowisku międzynarodowym, ważnym elementem poznania zjawiska reżimów jest możliwość podejmowania współpracy w poliarchicznym środowisku bez centralnej instancji sterującej i bez odwoływania się do altruizmu i solidarności, czyli w warunkach realizowania przez państwa własnych, egocentrycznych interesów. Tym samym teoria reżimów odwołuje się do egocentrycznych zachowań państw w poliarchicznym środowisku międzynarodowym w ramach wspólnie uzgodnionych norm i reguł zachowań, koncentrując się na relacjach między normami a egocentrycznymi interesami. Mając na względzie takie ukierunkowanie teorii, Otto Keck zwracał uwagę, że nowy instytucjona-

⁴² R. O. Keohane, J. S. Nye, *Power and Interdependence*, Boston–London 1989, s. 19.

⁴³ A. A. Stein, op.cit., s. 140.

⁴⁴ M. Efinger, V. Rittberger, M. Zürn, *Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen: Ein Beitrag zur Erforschung der friedlichen Behandlung internationaler Konflikte*, Frankfurt a. M. 1988, s. 64.

⁴⁵ B. Kohler-Koch, *Zur Empirie und Theorie internationaler Regime*, [w:] *Regime in den internationalen Beziehungen*, red. B. Kohler-Koch, Baden Baden 1989, s. 55.

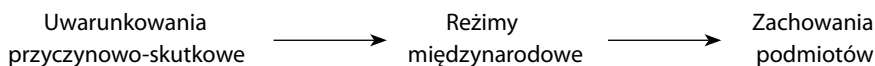
⁴⁶ H. Müller, op.cit., s. 1.

⁴⁷ H. Breitmeier, *The Legitimacy of International Regimes*, Farnham 2008, s. 7.

lizm jest funkcjonalistyczny co do wyników działań i realistyczny (zgodny z założeniami szkoły realistycznej) co do ich przesłanek⁴⁸.

Stephen Krasner inaczej i szerzej ujmuje mechanizm funkcjonowania reżimów jako zmiennej interweniującej. Jego zdaniem znajdują się one między podstawowym zespołem uwarunkowań przyczynowo-skutkowych charakteryzujących środowisko międzynarodowe, takich jak: rozkład siły, poziom współzależności, struktura interesów poszczególnych podmiotów itd., a zachowaniami państw⁴⁹. Tym samym, co jest zasadne, w analizie kształtowania interakcji przez reżimy Krasner proponuje uwzględnianie nie tylko treści norm, ale także szerokiego kontekstu międzynarodowego, w którym te normy funkcjonują. Podobnie miejsce reżimów w strukturze interakcji międzynarodowych widzi Robert O. Keohane⁵⁰.

Schemat 1. Reżimy jako zmienna interweniująca



Źródło: Opracowanie własne.

Reżimy jako instytucje międzynarodowe, odgrywając rolę zmiennej interweniującej, kształtują treść interakcji i więzi między państwami. Tym samym tworzą określony ład między uczestnikami stosunków międzynarodowych, zwłaszcza państwami, które reprodukują ten ład w procesach wzajemnych interakcji. W konsekwencji reżimy stają się coraz ważniejszymi, elastycznymi strukturami sterowania policentrycznym środowiskiem międzynarodowym⁵¹.

Podsumowując rozważania na temat reżimów międzynarodowych, należy stwierdzić, że stanowi je zespół norm i innych form instytucjonalnych o określonym stopniu trwałości, umożliwiających kooperacyjne zachowania państw oparte na wspólnie uzgodnionych wzorcach. Wzorce te

⁴⁸ O. Keck, op.cit., s. 642.

⁴⁹ S. D. Krasner, op.cit., s. 5.

⁵⁰ R. O. Keohane, *After Hegemony*, s. 64.

⁵¹ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 140.

tworzą podstawy wzajemnych oczekiwań co do zachowań innych państw. Celem zaś zainicjowanych interakcji jest realizacja egocentrycznych interesów suwerennych państw w poliarchicznym środowisku międzynarodowym.

Specyfika reżimów międzynarodowych

Obok istoty międzynarodowych reżimów spośród innych struktur organizujących kooperacyjne zachowania wyróżnia je ich specyfika. Po pierwsze, szczególną cechą i zarazem celem reżimów jest rozwój współpracy przede wszystkim między suwerennymi państwami. Specyficzne jest ograniczenie tej współpracy do precyzyjnie określonych, wąskich, sektorowych obszarów stosunków międzynarodowych, takich jak na przykład: rozbrojenie konwencjonalne w Europie, ochrona warstwy ozonowej, ochrona praw człowieka w Europie, ochrona środowiska Morza Bałtyckiego, przeciwdziałanie transgranicznym zanieczyszczeniom powietrza, przeciwdziałanie proliferacji broni jądrowej itd. Nie można więc reżimów utożsamiać z międzynarodowym ładem jako takim, gdyż są one tylko jednym z kształtujących go elementów. Obejmują swym zakresem wybrane obszary i rodzaje działań. Można je też określić mianem wielostronnych mechanizmów „obróbki” złożonych problemów sektorowych, właściwych poszczególnym płaszczyznom stosunków międzynarodowych.

Po drugie, reżimy międzynarodowe nie są tożsame z umowami międzynarodowymi. Chociaż swym zakresem obejmują umowy, które tworzą ich podstawy, kodyfikują je i wyrażają, to nie ograniczają się do nich. Większość reżimów ma charakter prawnomiędzynarodowy, ale zdarza się, że u ich podstaw leżą porozumienia polityczne, zwane często miękkim prawem. Na przykład nie ma oparcia prawnomiędzynarodowego reżim dotyczący technicznych aspektów bezpieczeństwa reaktorów jądrowych składają się nań standardy o charakterze zaleceń. Mimo to trudno zgodzić się z reprezentowanym w literaturze polskiej poglądem, że reżimy są „specyficzną kombinacją rozwiązań nieformalnych inicjowanych przez państwa lub instytucje międzynarodowe”⁵². Wyjątki nie zmieniają ogólnej

⁵² Ibidem, s. 141.

tendencji, zgodnie z którą u podstaw reżimów leżą przede wszystkim regulacje prawnomiędzynarodowe.

Po trzecie, reżimy nie są tożsame z organizacjami międzynarodowymi. Organizacje międzyrządowe różni od reżimów posiadanie osobowości prawnej i zdolności do działania, reagowania na zmiany w środowisku międzynarodowym. Z kolei reżimy, w przeciwieństwie do organizacji, cechuje z reguły niski poziom rozbudowy sformalizowanych struktur, co nie oznacza, że takie struktury nie istnieją; zwykle są to kombinacje sekretariatu i stałej komisji lub regularnie zwoływanej konferencji przeglądowej stron reżimu, oceniającej jego funkcjonowanie. Dla Konwencji w sprawie transgranicznych zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie z 1979 r. jest to Komitet Wykonawczy, będący częścią sekretariatu Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, a dla Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie – Grupa Konsultacyjna (*Joint Consultative Group*) działająca w ramach OBWE. Reżim zmian klimatu ma względnie rozbudowaną strukturę w postaci organów głównych, czyli Konferencji Stron i Sekretariatu, oraz organów pomocniczych, do których należą przede wszystkim Organ Pomocniczy do spraw Doradztwa Naukowego i Technicznego (SBSTA) oraz Organ Pomocniczy do spraw Wdrażania (SBI), ponadto zespół organów pomocniczych „drugiego stopnia”, powiązanych z dwoma głównymi, takich jak Grupa Ekspertów ds. Transferu Technologii, Grupa Ekspertów LDC, czyli państw o najniższym poziomie rozwoju, a także liczne doraźnie funkcjonujące grupy robocze, niektóre powiązane z ONZ⁵³. W Traktacie o nieprolifracji broni jądrowej nie określono struktur odpowiedzialnych za funkcjonowanie tego reżimu. Zajmują się tym organa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, czyli struktury powiązane z organizacjami międzynarodowymi, a niekiedy nawet będące ich częścią. Wynika z tego, że działanie reżimów i organizacji międzynarodowych może się „krzyżować” w wielu miejscach⁵⁴.

Po czwarte, cechą reżimów – być może najważniejszą z punktu widzenia ich funkcjonowania – są procedury weryfikacji przyjętych regula-

⁵³ Szerzej zob. M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011, s. 343 i n.; idem, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s. 183 i n.

⁵⁴ Zob. M. List, V. Rittberger, *Regime Theory and International Environmental Management*, [w:] *The International Politics of the Environment*, red. A. Hurrell, B. Kingsbury, Oxford 1992, s. 90.

cji. Składają się na nie zazwyczaj okresowe sprawozdania składane przez państwa-strony, konferencje przeglądowe stron, działania różnego rodzaju komisji i grup roboczych, które na bieżąco analizują wykonywanie reżimów. W odniesieniu do niektórych reżimów, np. Konwencji w sprawie transgranicznych zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie z 1979 r. i Układu o zakazie prób z bronią jądrową z 1963 r., szczególnie ważnym elementem weryfikacji ich wykonywania są środki techniczne: dla pierwszego z wymienionych europejski system monitoringu powietrza (EMEP), dla drugiego sieć sejsmografów. Stosowana jest także, chociaż dość rzadko, inspekcja na miejscu, na przykład dotycząca Traktatu o rozbrojeniu konwencjonalnym w Europie (CFE) z listopada 1990 r. Reżim zmian klimatu ma dość rozbudowany system weryfikacji, obejmujący corocznie zwoływaną konferencję stron, zespół powiązanych z nią stałych i doraźnych organów pomocniczych i przede wszystkim sprawozdania państw-stron z wykonywania zobowiązań określonych w konwencji i w Protokole z Kioto, weryfikowane przez specjalnie w tym celu powoływane zespoły ekspertów. Do państw-stron konwencji klimatycznej i Protokołu z Kioto wysyłane są także inspekcje⁵⁵.

Odrębny – przede wszystkim ze względu na specyfikę przedmiotu regulacji – system weryfikacji ma międzynarodowy reżim nieprolifracji broni jądrowej. Instytucją weryfikującą jest Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, której głównym celem jest działanie na rzecz pokojowego wykorzystania energii jądrowej i która odgrywa rolę swoistego „inspektoratu” w sprawach bezpieczeństwa jądrowego. Procedury weryfikacji, tzw. zabezpieczenia, są zróżnicowane w zależności od statusu państwa; w ramach tego reżimu wyodrębnia się obecnie: państwa nieatomowe będące stronami reżimu; państwa nieatomowe niebędące stronami reżimu; państwa atomowe⁵⁶. U podstaw mechanizmu weryfikacji leży założenie o poprawności i kompletności składanych przez państwa informacji na temat materiałów nuklearnych i związanej z nimi aktywności. Do ich weryfikacji są podejmowane dwa rodzaje działań: bezpośrednio nakierowane na sprawdzenie dostarczonych informacji, głównie w postaci inspekcji na miejscu oraz instalowania systemów monitoringu, oraz działania pośrednie, mające na celu zwiększanie możliwości działań bezpośrednich.

⁵⁵ Zob. M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim*, s. 417 i n.

⁵⁶ Zob. J. Bryła, *op.cit.*, s. 88 i n.

Szczególne miejsce wśród mechanizmów weryfikacji reżimu nieprolifracji broni jądrowej zajmują inspekcje na miejscu. Stosuje się: inspekcje *ad hoc*, a więc nieuwzględnione w przygotowanym harmonogramie; inspekcje rutynowe, czyli realizowane zgodnie z harmonogramem i wyprzedzającym poinformowaniem danego państwa o zamiarze ich przeprowadzenia; inspekcje specjalne, gdy Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej podejrzewa, że przekazane jej informacje zawierają treści nieprawdziwe lub są niekompletne; inspekcje w czasie budowy obiektów jądrowych, w celu sprawdzenia, czy jest ona zgodna z dostarczoną przez państwo dokumentacją. Przedmiotem inspekcji w państwie mogą być także rejestry materiałów rozszczepialnych lub ewidencja instalacji jądrowych.

Podane przykłady weryfikacji czterech różnych międzynarodowych reżimów pokazują podobieństwa oraz różnice stosowanych rozwiązań, warunkowane przede wszystkim przedmiotem regulacji. Potwierdzają też, że na reżimy składają się nie tylko zespoły zasad, norm i reguł tworzących postulowane wzorce zachowań państw-stron, ale także sposoby wykonania przyjętych przez państwa zobowiązań, narzucające stronom pewne rygory postępowania.

Struktura reżimów międzynarodowych

Dość powszechnie przyjmuje się za Krasnerem, że na strukturę reżimów międzynarodowych składają się cztery elementy: zasady, normy, reguły, procedury decyzyjne⁵⁷. Zasady charakteryzuje duży poziom ogólności: określają zjawiska i wartości, do których państwa mają dążyć, służą interpretacji rzeczywistości, zawierają cele działania oraz opisują, jak powinna wyglądać rzeczywistość w wyniku funkcjonowania reżimu. Normy są podstawowym elementem reżimów: wytyczają ogólne kierunki postępowania stron reżimu, a więc pewne standardy zachowań, ujęte w kategoriach praw i obowiązków; nie muszą być prawnie wiążące, chociaż są zwykle powiązane z konkretnymi wielostronnymi umowami. Reguły są ściśle powiązane z normami, jednak bardziej szczegółowo określają prawa i obowiązki państw członkowskich: konkretyzowane w różnego rodzaju przepisach

⁵⁷ K. D. Wolf, M. Zürn, op.cit., s. 204; H. Müller, op.cit., s. 39–40; R. O. Keohane, *After Hegemony*, s. 58–59.

i zakazach, tworzą ściśle sformalizowany obszar reżimu, a od ich precyzji może zależeć jego efektywność. Wreszcie procedury decyzyjne ustalają sposoby postępowania w ramach reżimu: zazwyczaj stanowią je techniczne procedury podejmowania decyzji, dotyczących na przykład możliwości zmiany reżimu, przyjmowania nowych członków, obiegu informacji.

W każdym z traktowanych tu jako przykładowe międzynarodowych reżimach „ekologicznych” i „wojskowych” zasady, normy, reguły i procedury decyzyjne są znacząco zróżnicowane. Należy podkreślić, że zwłaszcza reguły reżimów – w mniejszym zaś stopniu zasady, normy i procedury decyzyjne – mogą być konstrukcjami dynamicznymi, podlegającymi ewolucji. Jest to szczególnie widoczne w przypadku reżimów „ekologicznych”; można nawet powiedzieć, że stanowi o ich specyfice. Podstawy normatywne wielu tych reżimów tworzą ramowe konwencje dotyczące współpracy w zakresie wybranego problemu ekologicznego, nazywane metaforycznie konwencjami „bez zębów”, a więc nienakładającymi na państwa-strony zobowiązań, które są często precyzowane w negocjowanych w późniejszym terminie protokołach do konwencji ramowych. Rozwiązania takie nie są stosowane w reżimach wojskowych.

U podstaw międzynarodowego reżimu ochrony powietrza w Europie leży prawnomiędzynarodowa regulacja w postaci Konwencji w sprawie transgranicznych zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości. Została ona wyłożona do podpisania 13 listopada 1979 r. i weszła w życie w 1983 r. Do początku września 2011 r. przystąpiło do niej pięćdziesiąt jeden państw należących do Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, Stany Zjednoczone i Kanada oraz Unia Europejska. Konwencja została poprzedzona kilkuletnimi badaniami, które dostarczyły naukowych dowodów potwierdzających transgraniczny charakter zanieczyszczeń powietrza i ich różnorodnych skutków, np. w postaci kwaśnych deszczów. Swoistej politycznej legitymizacji transgranicznych zanieczyszczeń powietrza jako ważnego problemu międzynarodowego, którego rozwiązanie wymaga zinstytucjonalizowanej i skoordynowanej współpracy państw, dokonała zorganizowana pod patronatem ONZ w 1972 r. w Sztokholmie konferencja na temat środowiska człowieka. Stymulowała ona jednocześnie rozwój badań naukowych i działania na rzecz ochrony środowiska prowadzone kanałami dyplomatycznymi. W latach 1972–1977 zrealizowano, między innymi pod auspicjami OECD, kilka programów badawczych, które potwierdziły hi-

potezę, że zanieczyszczenia powietrza mogą przemieszczać się nawet kilka tysięcy kilometrów, zanim opadną, powodując różnorodne szkody.

Negocjacje nad utworzeniem analizowanego międzynarodowego reżimu ekologicznego podjęto w 1977 r. U podstaw stanowisk poszczególnych państw legły złożone uwarunkowania, przede wszystkim: dotkliwość szkód ekologicznych; wewnętrzne interesy gospodarcze i rola lobby przemysłowego; wewnętrzna presja polityczna – zwłaszcza ze strony organizacji pozarządowych – na podjęcie działań; koszty redukcji zanieczyszczeń i możliwości gospodarcze. Zasadnicze znaczenie miał bilans „eksportu” i „importu” zanieczyszczeń powietrza oraz koszty ich redukcji w powiązaniu z sytuacją ekonomiczną poszczególnych państw. W latach siedemdziesiątych i w początkach osiemdziesiątych w Europie głęboko przeciwstawne były interesy państw skandynawskich, będących netto „importerami” zanieczyszczeń, oraz kilku silnych gospodarczo państw zachodnioeuropejskich (Francji, RFN, Wielkiej Brytanii) i kilku państw wschodnioeuropejskich (Czechosłowacji, NRD, Polski, Rumunii), będących ich „eksporterami”. Państwa będące „ofiara” zanieczyszczeń domagały się uregulowania tego problemu, państwa „sprawcy” zaś nie były tym zbyt zainteresowane ze względów finansowych i w praktyce przenosiły koszty oczyszczania powietrza na państwa poszkodowane, które żądały od „sprawców” zmiany postępowania. Przedmiotem konfliktu stało się zredukowanie zanieczyszczeń powietrza, a dokładniej bardziej sprawiedliwe rozłożenie kosztów tego procesu. Dążenie to stanowiło podstawową przesłankę budowy międzynarodowego reżimu ochrony powietrza w Europie. Jego efektem była konwencja, która tworzyła pierwsze w historii ludzkości prawne i instytucjonalne ramy wielostronnej współpracy w zakresie ograniczania transgranicznych zanieczyszczeń powietrza w Europie i w Ameryce Północnej. Cena osiągniętego kompromisu była jednak wysoka. Wynegocjowana konwencja była „dokumentem bez zębów”, gdyż nie nakładała na państwa-strony ograniczeń emisji zanieczyszczeń, nie wymagała ich redukcji. Mówiła jedynie o konsultacjach i wymianie między państwami informacji na temat stosowanych technologii ochrony powietrza, rozwoju badań naukowych w tym zakresie, wspieraniu ogólnoeuropejskiego systemu monitoringu zanieczyszczeń. Mimo tych słabości zaletą konwencji był jej ramowy charakter. Umożliwił on „przyprawianie konwencji zębów” w postaci protokołów nakładających na państwa-strony konkretne zobowiązania. Do połowy 2004 r. wynego-

cjowano osiem takich protokołów, łącznie tworzących reguły międzynarodowego reżimu ochrony powietrza w Europie.

U podstaw całego reżimu, wszystkich składających się nań regulacji, leży dwudziesta pierwsza zasada Deklaracji zasad przyjętej w czasie konferencji sztokholmskiej w 1972 r. Mówi ona o suwerennym prawie państw do eksploatacji własnych zasobów naturalnych, ale bez szkód dla innych państw. Ponadto zarówno Konwencja z 1979 r., jak i powiązane z nią protokoły odwołują się do zasady ochrony człowieka i jego środowiska przed zanieczyszczeniem powietrza oraz do zasady dążenia do ograniczania, stopniowego zmniejszania oraz zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza, włączając w to zanieczyszczenia transgraniczne (art. 2). „Protokół siarkowy” z 1994 r. dodatkowo odwołuje się do zasady ostrożności, a więc podejmowania działań ochronnych nawet w sytuacji braku jednoznacznych dowodów naukowych. Respektowana jest również zasada stosowania przez państwa-strony najlepszych dostępnych i możliwych z ekonomicznego punktu widzenia technologii ochrony powietrza.

Normy nie są najlepiej rozwiniętym elementem reżimu, chociaż stopniowo – w kolejnych protokołach – następuje ich pozytywna ewolucja. Konwencja z 1979 r. nakłada na strony obowiązek wymiany informacji oraz dokonywania przeglądu polityki, działalności naukowej i środków technicznych mających na celu zwalczanie emisji zanieczyszczeń (art. 4). Zobowiązuje też państwa-strony do współpracy w prowadzeniu badań naukowych nad technologią zmniejszania zanieczyszczeń powietrza, aparaturą kontrolno-pomiarową i wpływem zanieczyszczeń na zdrowie ludzi i środowisko (art. 7). Obowiązkiem państw jest ponadto wymiana informacji dotyczących emisji zanieczyszczeń, działań, które mogą prowadzić do zmian w transgranicznych zanieczyszczeniach powietrza, stosowania technologii zmniejszających zanieczyszczenia oraz procesów meteorologicznych i fizykochemicznych zachodzących podczas przenoszenia zanieczyszczeń (art. 8). Zarówno „Protokół siarkowy” z 1994 r., jak i Konwencja z 1979 r. w celu wykonania przyjętych regulacji nakładają na państwa obowiązek przygotowania własnych narodowych strategii i programów działań; dodatkowo protokół zobowiązuje strony do ułatwiania wymiany technologii, włącznie z oszczędzaniem energii i jej odnawialnych źródeł (art. 3).

Najbardziej dynamicznie rozwijającym się elementem reżimu są reguły, które, chociaż powiązane z normami, bardziej szczegółowo opisują

prawa i obowiązki państw. Tak rozumiane reguły jeszcze nie występowały w Konwencji z 1979 r. Zostały rozwinięte w wynegocjowanych później protokołach, będąc elementem „przyprawiania konwencji zębów”. W latach 1984–1999 zawarto osiem protokołów⁵⁸:

- Protokół w sprawie finansowania programu monitoringu i oceny transgranicznych zanieczyszczeń powietrza w Europie (EMEP), podpisany w 1984 r. Program ten jest istotnym elementem weryfikacji przyjętych regulacji i będzie szerzej omawiany przy analizie mechanizmów kontroli reżimu.
- Protokół w sprawie trzydziestoprocentowej redukcji emisji związków siarki do atmosfery, podpisany w Helsinkach w 1985 r. Wszedł w życie w 1987 r., Do września 2011 r. przystąpiły do niego dwadzieścia cztery państwa i Unia Europejska. Nałożył na państwa-strony obowiązek redukcji emisji dwutlenku siarki o 30% do końca 1993 r., przyjmując za podstawę obliczania wielkość emisji w 1980 roku.
- Protokół w sprawie redukcji emisji tlenków azotu, podpisany w 1988 r. w Sofii. Wszedł w życie w 1991 r. Do września 2011 r. przystąpiły do niego trzydzieści trzy państwa i Unia Europejska. Nałożył na państwa-strony obowiązek podjęcia działań na rzecz osiągnięcia na koniec 1994 r. stabilizacji emisji tlenków azotu na poziomie emisji z 1987 r.
- Protokół w sprawie kontroli emisji lotnych związków organicznych, podpisany w Genewie w 1991 r. Wszedł w życie we wrześniu 1997 r. Do września 2011 r. przystąpiły do niego dwadzieścia cztery strony. Jest specyficzny w tym sensie, że przedstawia państwom-stronom do wyboru trzy sposoby redukcji lotnych związków organicznych: po pierwsze – trzydziestoprocentowe zmniejszenie emisji tych związków do 1999 r., przyjmując za podstawę obliczeń wielkość emisji w latach 1984–1990; po drugie – taką samą redukcję, ale w odniesieniu do ozonu troposferycznego (TOMA) i przy założeniu, że w 1999 r. wielkość emisji poszczególnych państw nie przekroczy poziomu z 1988 r.; po trzecie – państwa, w których wielkość emisji w 1988 r. nie przekroczyła określonego poziomu, mogą zdecydować się na stabilizację emisji na tym poziomie do 1999 roku.

⁵⁸ Zob. *Air Pollution*, <http://live.unece.org/env/lrtap/welcome.html>.

- Protokół w sprawie dalszej redukcji związków siarki, podpisany w Oslo w 1994 r. Wszedł w życie 5 sierpnia 1998 r. Do września 2011 r. przystąpiło do niego dwadzieścia osiem państw i Unia Europejska. Dokument wymienia konkretne zróżnicowane dla poszczególnych państw – wielkości redukcji emisji związków siarki do atmosfery etapowo: do roku 2000, 2005 i 2010, przyjmując za podstawę obliczeń wielkość emisji w 1980 r. Wielkość redukcji do 2000 r. wyniosła dla Polski 37%, dla Austrii 80%, dla Niemiec 83%, dla Chorwacji 11%, dla Grecji 0%; do 2005 r. odpowiednio: 47%, 0%, 87%, 17%, 3%; do 2010 r. odpowiednio: 66%, 0%, 0%, 22%, 4%.
- Protokół w sprawie metali ciężkich, przyjęty w Aarhus w 1998 r. Do września 2011 r. podpisało go trzydzieści pięć państw i Unia Europejska, ratyfikowało zaś trzydzieści państw i UE. Wszedł w życie 29 grudnia 2003 r. Protokół nakłada na strony obowiązek redukcji emisji metali ciężkich, zwłaszcza kadmu, ołowiu i rtęci, do poziomu z roku 1990 lub innego w okresie 1985–1995. Zobowiązuje też do zakazu stosowania benzyny ołowiowej.
- Protokół w sprawie trwałych związków organicznych, przyjęty w Aarhus w 1998 r. Został podpisany przez trzydzieści pięć stron, w tym Unię Europejską, i wszedł w życie 23 października 2003 r. Do września 2011 r. ratyfikowało go dwadzieścia dziewięć państw i Unia Europejska. Protokół koncentruje się na liście szesnastu substancji zaliczonych do trwałych związków organicznych. Celem regulacji jest zaprzestanie emisji tych związków, przy czym produkcja i stosowanie niektórych substancji zostały zakazane natychmiast po wejściu protokołu w życie; eliminacja innych, np. DDT, jest przewidywana w późniejszym terminie.
- Protokół w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofikacji i przygruntowemu ozonowi, wyłożony do podpisania w Göteborgu w 1999 r. Wszedł w życie 17 maja 2005 r. Podpisało go do września 2011 r. trzydzieści państw i Unia Europejska, ratyfikowało dwadzieścia pięć państw i UE. Do jego najistotniejszych postanowień należy określenie limitów emisji czterech związków zanieczyszczających powietrze: siarki, tlenków azotu, lotnych związków organicznych i amoniaku do 2010 r. Limity te ustalono na podstawie naukowej oceny skutków zanieczyszczeń i dostępnych sposobów przeciwdzia-

łania im, z uwzględnieniem gospodarczych możliwości stron, czyli indywidualnie dla poszczególnych państw. Przyjęto generalną zasadę, że państw, w których cztery wymienione związki powodują dotkliwe konsekwencje dla środowiska i zdrowia ludzi, a ograniczenie emisji wiąże się ze względnie niskimi kosztami, obniżą poziom przyznanych limitów. Ustalono też, że pełna realizacja postanowień protokołu ma prowadzić do zmniejszenia emisji związków siarki o co najmniej 63%, tlenków azotu o 41%, lotnych związków organicznych o 63% i amoniaku o 17% w porównaniu z wielkością emisji w 1990 r. Określono ponadto ściśle limity zanieczyszczeń dla poszczególnych ich źródeł w postaci spalarni, elektrowni, samochodów osobowych, ciężarówek itd., z wymogiem stosowania najlepszych z dostępnych technologii.

Procedury, wśród których szczególna rola przypada mechanizmom weryfikacji wspólnie ustalonych norm, a zwłaszcza reguł, należą do dobrze rozbudowanych elementów reżimu. Składają się na nie: stałe struktury, służące administrowaniu procesem wykonywania postanowień konwencji i protokołów; struktury monitoringu zanieczyszczeń i kontroli wykonania przyjętych regulacji; inne procedury, dotyczące rozstrzygania sporów, zgłaszania poprawek itp., które w swej treści nie odbiegają znacząco od stosowanych w innych międzynarodowych reżimach ekologicznych.

U podstaw reżimu CFE leżą regulacje prawnomiędzynarodowe w postaci Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE). Został on podpisany 19 listopada 1990 r. i wszedł w życie 17 lipca 1992 r.⁵⁹ Przyjęcie traktatu zostało poprzedzone negocjacjami prowadzonymi w latach 1989–1990 z udziałem ówczesnych państw członkowskich NATO i byłego Układu Warszawskiego. Państwa te w liczbie trzydziestu, wraz z powstałymi po rozpadzie ZSRR, stały się stronami traktatu, przy czym 14 lipca 2007 r. Rosja notyfikowała zawieszenie wykonywania jego postanowień (w czasie szczytu OBWE w Istambule w listopadzie 1999 r. przyjęto tzw. zaadaptowany traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, nie wszedł on jednak w życie).

⁵⁹ Zob. H. Ognik, *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Europejskie struktury współpracy*, red. S. Parzymies, Warszawa 1995, s. 79.

Istotny wpływ na przedtraktatowe negocjacje miał klimat polityczny końca zimnej wojny i ówczesnych radykalnych zmian na świecie⁶⁰. O jego znaczeniu dla osiągniętego porozumienia niech świadczą prowadzone w Wiedniu od 1973 r. rokowania w sprawie wzajemnej redukcji sił zbrojnych i zbrojeń w Europie Środkowej, które nie przyniosły żadnych ustaleń – strony nie były w stanie zgodzić się nawet co do liczby uzbrojenia na obszarze redukcji⁶¹.

Na strukturę reżimu składają się zespoły zasad, norm, reguł oraz procedur weryfikacji i procedur decyzyjnych. Do zasad traktatu CFE należą: zasada powstrzymywania się we wzajemnych stosunkach od groźby użycia siły lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej i niepodległości jakiegokolwiek państwa; zasada ustanowienia bezpiecznej i stabilnej równowagi konwencjonalnych sił zbrojnych i eliminowania nierównowagi w tym zakresie; zasada zapobiegania konfliktom zbrojnym; zasada eliminowania zdolności do niespodziewanego ataku i działań ofensywnych na dużą skalę w Europie; zasada kooperacyjnych zachowań w dziedzinie bezpieczeństwa⁶². Jak widać, reżim CFE generalnie odwołuje się do powszechnie akceptowanych zasad stosunków międzynarodowych, wynikających chociażby z Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu Końcowego KBWE w Helsinkach. Odmienny, bardziej partykularny charakter ma z punktu widzenia celu reżimu CFE zasada czwarta; zasada piąta zaś odzwierciedla nowe, kooperacyjne myślenie na temat bezpieczeństwa w pozimnowojennej Europie.

Główna norma reżimu CFE jest zawarta w art. IV ust. 1. Zgodnie z nią państwa-strony traktatu CFE są zobowiązane do ograniczenia, a jeśli to konieczne – do zredukowania kategorii uzbrojenia, określonych w art. I ust. 1, obejmującego czołgi, bojowe wozy opancerzone, artylerię, samoloty bojowe i śmigłowce uderzeniowe, czyli sprzętu wojskowego służącego przede wszystkim do działań ofensywnych. Zawarty w normach reżimu nakaz zniszczenia tego sprzętu do uzgodnionych pułapów był jednocześnie wyrazem dążenia do ograniczenia, na ile pozwalały na to uwarunkowania,

⁶⁰ Z. Lachowski, *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO*, <http://www.ciaonet.org/wps/laz01/index.html>.

⁶¹ Zob. S. Dąbrowa, *Wiedeńskie rokowania rozbrojeniowe*, [w:] *Détente a rozbrojenie*, red. W. Multan, Warszawa 1980, s. 123 i n.

⁶² *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie*.

możliwości przeprowadzenia niespodziewanego ataku jednego państwa europejskiego na inne.

Limity redukcji każdej z tych pięciu kategorii uzbrojenia były określone dla państw NATO i państw byłego Układu Warszawskiego w jednakowej wielkości, aby po wejściu traktatu w życie ich zasoby nie przekraczały: 20 tys. czołgów, 30 tys. wozów opancerzonych, 20 tys. środków artyleryjskich, 6,8 tys. samolotów, 2 tys. śmigłowców uderzeniowych. Uzgodnienia te nawiązywały do tzw. grupowej struktury limitów. Tym samym w postanowieniach traktatu CFE znalazł odzwierciedlenie blokowy podział Europy, który stopniowo, lecz nieuchronnie stawał się zjawiskiem historycznym. W konsekwencji reżim CFE już w momencie tworzenia był obciążony istotną wadą, polegającą na niepełnym uwzględnianiu realiów politycznych w Europie na początku lat dziewięćdziesiątych. Kładła się ona cieniem na funkcjonowaniu reżimu w całej dekadzie i wymagała uruchomienia procesów adaptacyjnych.

Potwierdzeniem blokowego myślenia jest także mechanizm określania pułapów narodowych. Zostały one wynegocjowane dla poszczególnych państw w ramach limitów ustalonych osobno dla państw członkowskich NATO i osobno dla państw członkowskich byłego Układu Warszawskiego. Przy ich ustalaniu dodatkowo odwołano się do zawartej w art. VI tzw. normy wystarczalności. Zgodnie z nią każde państwo strona nie może posiadać więcej niż jedną trzecią limitu uzbrojenia określonego dla jego grupy.

Zawarte w traktacie normy przyznawały także prawa. Zgodnie z art. VII ust. 3 każde państwo-strona otrzymało prawo zmiany maksymalnych pułapów swoich stanów posiadania uzbrojenia konwencjonalnego. Wymaga ona jednak notyfikacji wszystkich państw-stron i odpowiedniego zmniejszenia limitów przyznanych państwom w danej grupie.

Artykuł VIII ust. 4 przewiduje, że redukcje zostaną przeprowadzone w trzech fazach. Pierwsza faza zakończy się nie później niż szesnaście miesięcy po wejściu traktatu w życie, a państwa-strony zredukują nie mniej niż 25% swoich całkowitych zobowiązań. Druga faza będzie trwać nie dłużej niż dwadzieścia osiem miesięcy, w tym czasie państwa wypełnią co najmniej 60% swoich zobowiązań redukcyjnych. Trzecia faza, trwająca nie dłużej niż czterdzieści miesięcy, zakończy się całkowitym wykonaniem zobowiązań. Indywidualne tzw. pułapy redukcyjne każdego z dwudziestu dwóch państw-stron kształtują się następująco: na przykład dla Polski, Nie-

miec i Ukrainy oraz poszczególnych rodzajów uzbrojenia wynosiły odpowiednio: czołgi – 1730, 4166, 4080; wozy opancerzone – 2150, 3446, 5050; artyleria – 1610, 2705, 4040; samoloty – 460, 900, 1090; śmigłowce – 130, 306, 330.

Niezwykle ważnym i rozbudowanym elementem reżimu CFE są procedury kontroli przestrzegania przez państwa-strony przyjętych zobowiązań, zarówno w formie norm, jak i reguł. Zostały one określone w artykułach VIII, XIII, XIV, XV, XVI oraz XXI. Ich celem jest zapewnienie wzajemnej przejrzystości aktywności wojskowej w dziedzinie uzbrojenia konwencjonalnego, a także utrzymania państw w przekonaniu, że wszystkie zachowują się w sposób kooperacyjny i wykonują przyjęte na siebie zobowiązania redukcyjne.

Procedury weryfikacji są zróżnicowane i obejmują kilka elementów. Pierwszym z nich jest obowiązek wymiany między stronami informacji o rozbrojeniu konwencjonalnym i stanie uzbrojenia. Zasady wykonywania tego obowiązku zostały skonkretyzowane w odrębnym Protokole w sprawie notyfikacji i wymiany informacji, powiązanim z traktatem CFE. Zgodnie z tym dokumentem państwa zobowiązały się do wzajemnej wymiany informacji dotyczących ich uzbrojenia konwencjonalnego, a w celu gromadzenia i weryfikacji tych informacji został utworzony bank danych.

Drugim elementem są inspekcje na miejscu. Zgodnie z art. XIV poz. 1 każde państwo-strona ma prawo do przeprowadzania i obowiązek przyjmowania uzgodnionej liczby inspekcji. Sposób ich odbywania jest regulowany odrębnym Protokołem o inspekcjach⁶³. Każda strona traktatu CFE ma prawo do przeprowadzenia co najmniej jednej inspekcji na terytorium innego państwa i obowiązek przyjęcia na swoim terytorium co najmniej jednej inspekcji w ciągu roku.

Trzeci element stanowią narodowe lub międzynarodowe techniczne środki kontroli, stosowane na podstawie art. XV ust. 1. Państwa są zobowiązane do niezakłócania ich działania i do nieużywania środków maskujących, które mogłyby utrudniać sprawdzanie przestrzegania postanowień traktatu.

Czwartym jest charakterystyczny dla międzynarodowych reżimów stały organ – Wspólna Grupa Konsultacyjna (Joint Consultative Group),

⁶³ *Protocol on Inspection*, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999cfe/cfetreat.htm#Anchor-PROTOCO-35557>.

powiązana z OBWE. Podstawy funkcjonowania Grupy tworzy art. XVI ust. 1 traktatu CFE. Działa ona od 1990 r. Jej kompetencje są dość szerokie i różnicowane, obejmują między innymi: rozwiązywanie wszelkich problemów związanych z przestrzeganiem lub ewentualnym nieprzestrzeganiem postanowień traktatu CFE przez państwa-strony; uzgadnianie rozwiązań służących podniesieniu efektywności reżimu; wyjaśnianie różnic w interpretacji postanowień reżimu; rozpatrywanie na żądanie państwa-strony wniesionych spraw; opracowywanie zasad funkcjonowania Grupy⁶⁴. Decyzje podejmowane są na zasadzie konsensu. Uważa się, że działalność Grupy jako forum dialogu politycznego, ale i instrumentu analizowania na bieżąco realizacji postanowień traktatu CFE jest istotnym elementem podnoszenia skuteczności reżimu CFE⁶⁵.

Piątym elementem procedur weryfikacji są konferencje przeglądowe reżimu CFE z udziałem stron. Zgodnie z postanowieniami art. XXI traktatu są one okresowo, w odstępach pięcioletnich, organizowane przez depozytariusza, czyli Holandię. Ich celem jest analiza funkcjonowania reżimu CFE w formie wielostronnej dyskusji. W wyjątkowych okolicznościach depozytariusz może zwołać konferencję nadzwyczajną stron. Pierwsza konferencja przeglądowa odbyła się w maju 1996 r., druga na przełomie maja i czerwca 2001 r.

Szósty element stanowią sprawozdania, które są zobowiązane składać strony traktatu o rozbrojeniu konwencjonalnym w Europie. Dotyczą one przede wszystkim uzbrojenia, którego limity zostały określone w tym traktacie.

Uogólniając, procedury weryfikacji traktatu CFE cechuje połączenie reżimu wymiany informacji z reżimem weryfikacji tych informacji. Zapewnia to wysoki poziom wzajemnej wiarygodności wykonywania przyjętych zobowiązań. Państwa-strony są „wtłoczone” we wzajemnie uzgodnione rygory, które zawężają wybór zachowań do wzorców wspólnie ustalonych. Jest to szczególnie istotne w przypadku reżimów rozbrojeniowych.

Ukształtowana na początku lat dziewięćdziesiątych struktura reżimu nie była niezmienna. Ewoluowały zwłaszcza reguły i limity uzbrojenia

⁶⁴ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfetreat.htm>.

⁶⁵ Zob. W. Koziarkiewicz, Cz. Marcinkowski, *Weryfikacja porozumień rozbrojeniowych*, „Wojsko i Wychowanie”, 1999, nr 7, s. 96.

określone dla poszczególnych państw, będąc wyrazem adaptacji reżimu do realiów środowiska międzynarodowego, których – jak już wskazywano – pierwotnie nie uwzględniał. Początkom procesu rozbrojenia konwencjonalnego w Europie, tworzenia jego podstaw prawnych i struktur organizacyjnych w postaci reżimu CFE towarzyszyły radykalne zmiany polityczne: upadek bloku wschodniego i rozwiązanie jednego z jego spoiw w postaci Układu Warszawskiego, rozpad Związku Radzieckiego, wojny na Bałkanach i rozkład Jugosławii, liczne napięcia i konflikty na tzw. flance południowej Rosji, tworzące wyzwania dla bezpieczeństwa tego państwa. Dramatyczne przeobrażenia, które legły u podstaw zawarcia traktatu CFE, wymagały zmiany treści traktatu, zwłaszcza jego reguł.

Zanim jeszcze traktat CFE wszedł w życie, rozpad Związku Radzieckiego wymusił ustalenie nowych limitów redukcji sprzętu dla nowo powstałych państw. Litwa, Łotwa i Estonia zostały wyłączone z reżimu, a osiem państw, tj. Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Mołdawia, Rosja i Ukraina, przystąpiło do traktatu CFE. Zobowiązania redukcyjne dla tych państw, przypadające wcześniej na Związek Radziecki, zostały określone 15 maja 1992 r. na konferencji zorganizowanej w Taszkencie.

Kolejnym problemem, który spowodował modyfikację postanowień traktatu CFE, było bezpieczeństwo tzw. obszarów flankowych Rosji i Ukrainy. Zwłaszcza Rosja zaczęła wskazywać, że południowa część strefy flankowej, sąsiadująca z pełnym napięciem i konfliktów na tle etnicznym obszarem Kaukazu, wymaga utrzymywania większej liczby wojsk, wykraczającej poza limity określone w traktacie CFE. W wyniku dyplomatycznych działań Rosji w 1996 r. zawarto tzw. Dokument flankowy. Na jego podstawie zmniejszono obszar strefy flankowej i zgodnie z postulatami Rosji zwiększono limit rozmieszczonego tam uzbrojenia⁶⁶.

Procesy adaptacyjne nie zmieniały głównej, grupowo-strefowej zasady określania limitów sprzętu posiadanego przez poszczególne strony i objętego reżimem CFE. U jego podstaw ciągle leżało grupowe, anachroniczne myślenie o bezpieczeństwie wojskowym w Europie z okresu zimnej wojny. W celu przystosowania traktatu CFE do nowych realiów w styczniu 1997 r. podjęto negocjacje zakończone 19 listopada 1999 r., w czasie szczytu OBWE w Istambule. W przyjętej wtedy nowej wersji traktatu CFE przede wszyst-

⁶⁶ Zob. szerzej: T. Otłowski, *Traktat CFE*, „Wojsko i Wychowanie”, 2001, nr 5, s. 128 i n.

kim zmieniono mechanizm określania pułapów uzbrojenia dla poszczególnych państw. Zgodnie z propozycją Stanów Zjednoczonych zrezygnowano z dotychczasowej grupowo-strefowej struktury limitów uzbrojenia, zstępując ją strukturą pułapów narodowych, określono też nowe limity.

Uogólniając treść porozumienia adaptacyjnego z 1999 r., przede wszystkim dostosowało adaptację reguły CFE do ówczesnych realiów politycznych – już nie tylko zakończenia zimnej wojny i rozpadu bloku wschodniego, ale także kształtowania się nowego ładu politycznego, w związku m.in. ze wstąpieniem pierwszych trzech państw Europy Środkowej do NATO. Odzwierciedleniem przeobrażeń dokonujących się w Europie i zarazem formą adaptacji traktatu CFE do nich była zmiana zasad określania pułapów redukcji uzbrojenia. Wprowadzenie pułapów narodowych w miejsce wcześniejszych grupowo-narodowych potwierdza odejście państw europejskich od blokowego myślenia o bezpieczeństwie starego kontynentu. Uzupełnieniem tego kierunku myślenia stało się otwarcie możliwości przystąpienia do traktatu CFE nowych państw.

Tworzenie reżimów międzynarodowych

Reżimy są tworzone wtedy, gdy istnieje konieczność wspólnego działania państw w odniesieniu do wąskich, sektorowych problemów międzynarodowych. Oznacza to, że powstają tam, gdzie indywidualne, niezależne zabiegi poszczególnych państw prowadzą lub prowadziłyby do wyników gorszych niż uzyskiwane drogą koordynacji przedsięwzięć. Tym samym u ich podstaw leżą przesłanki pragmatyczne, proces ich kształtowania jest warunkowany przez złożone realia środowiska międzynarodowego. Z tej perspektywy reżimy są zmienną zależną struktur, mechanizmów i dynamiki tegoż środowiska. Stąd też, zdaniem Orana R. Younga, ze względu na genezę reżimów można wyodrębnić trzy ich rodzaje: powstałe w sposób spontaniczny w wyniku zachowań społecznych i politycznych, ale bez świadomego projektowania; wynegocjowane, a więc w wyniku świadomych, celowych i wspólnych działań oraz akceptacji proponowanych rozwiązań; narzucone przez dominujące państwo lub państwa, czyli w wyniku jego/ich dominacji⁶⁷.

⁶⁷ O. R. Young, *Regime dynamics*, s. 98 i n.

Złożoność i różnorodność czynników warunkujących proces tworzenia reżimów sprawia, że wyodrębniają się przynajmniej trzy sposoby interpretacji. Pierwszy z nich, związany ze szkołą realistyczną, jest postrzegany jako wyraz potęgi i dominacji jednego z państw. Inaczej mówiąc, reżimy jako rozwiązania instytucjonalne odzwierciedlają układ sił w środowisku międzynarodowym. Powstają wtedy, gdy hegemoniczne państwo podejmie działania na ich rzecz. Ukazują jego interesy⁶⁸. Tym samym potęga i interesy dominującego państwa są głównymi zmiennymi warunkującymi proces powstawania reżimów, a współpraca, z założenia będąca sensem ich tworzenia i funkcjonowania, jest przez to państwo wymuszana. W konsekwencji ewentualna utrata potęgi przez hegemoniczne państwo może być przyczyną upadku struktur instytucjonalnych powstałych z woli tego państwa. Dynamika reżimów jest zatem powiązana z ewolucją potęgi państwa hegemonu, a zmiany w rozkładzie sił mogą wyjaśniać ich powstanie, ale i upadek⁶⁹.

Odmienne poglądy prezentują Arild Underdal i Oran R. Young. Nie odwołują się oni w wyjaśnianiu procesu tworzenia reżimów do hegemonii jako relatywnej nadwyżki potęgi, lecz do przywództwa. Jego przesłanki może stanowić dominacja, lecz nie musi. Arild Underdal postrzega przywództwo jako relację między liderem a naśladowcami⁷⁰. Jest to asymetryczna relacja wpływu, w której jeden podmiot kształtuje zachowania innego na rzecz określonego celu – a dokładniej: kolektywnej jego realizacji – w ramach na przykład sformalizowanych struktur międzynarodowego reżimu. Rolą przywódcy jest więc wytyczenie celu i zachęcenie innych do jego urzeczywistnienia. Relacja ta nie powinna opierać się na przymusie, dominacji i sile, lecz na wspólnie podzielanych wartościach, interesach i przekonaniach⁷¹. Z kolei Oran R. Young analizuje przywództwo w kategorii działania jednostek, a nie relacji. Rolę przywódcy odgrywają podmioty

⁶⁸ Zob. V. Rittberger, M. Zürn, *Regime Theory: Findings from the Study of „East-West Regimes”*, „Cooperation and Conflict”, 1991, nr 4, s. 176; O. R. Young, *The Politics of International Regime Formation: Managing National Resources and the Environment*, „International Organization”, 1989, nr 3, s. 350.

⁶⁹ Zob. S. Haggard, B. Simmons, op.cit., s. 500; R. O. Keohane, J. S. Nye, op.cit., s. 50–51; M. Zürn, op.cit., s. 61.

⁷⁰ A. Underdal, *Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management*, [w:] *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, red. I. W. Zartman, San Francisco 1994, s. 181.

⁷¹ Ibidem, s. 178–179.

dążące do rozwiązania problemu ograniczającego funkcjonowanie stron i do osiągnięcia wspólnych korzyści w procesie zinstytucjonalizowanych negocjacji⁷².

Przedstawiona hegemoniczna – także w wersji odwołującej się do przywództwa – interpretacja procesu tworzenia międzynarodowych reżimów jest ściśle powiązana z teorią hegemonicznej stabilności. Łączy ona proces tworzenia i efektywność instytucji międzynarodowych z biegunowością środowiska międzynarodowego⁷³, ale też z atrakcyjnością niektórych państw i dysponowaniem przez nie zasobami „miękkiej siły”. Jej zwolennicy wychodzą z założenia, że ustanowienie stabilnych reguł międzynarodowego ładu wymaga istnienia mocarstwa hegemonicznego⁷⁴ lub akceptowanego przywódcy. Analogicznie powstanie i utrzymanie reżimów potrzebuje hegemonii i hegemonia lub przywódcy i przywództwa; to pierwsze nie wyklucza przy tym tego drugiego.

Drugi sposób wyjaśniania procesu tworzenia reżimów jest związany z orientacją neoliberalną, zwaną też utylitarną lub funkcjonalną. U jego podstaw leży założenie, że państwa są racjonalnymi egoistami, skoncentrowanymi na maksymalnej realizacji partykularnych interesów w warunkach zdecentralizowanego środowiska międzynarodowego⁷⁵. Reżimy powstają tam i wtedy, gdzie i gdy istnieje obszar wspólnych interesów, a rozwiązania instytucjonalne i oparte na nich zachowania kooperacyjne umożliwiają państwom bardziej efektywną realizację interesów niż nieskoordynowane indywidualne przedsięwzięcia. Inaczej mówiąc, proces tworzenia reżimów jest wynikiem indywidualnych, racjonalnych zachowań państw motywowanych dążeniem do maksymalizacji korzyści drogą współpracy⁷⁶.

Zwolennicy tego sposobu myślenia podkreślają, że większość międzynarodowych problemów ekologicznych – włączając związane ze zmianami klimatu – może być analizowana z perspektywy dylematu więźnia. Zainicjowanie współpracy może być trudne niezależnie od przyszłych

⁷² O. R. Young, *Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society*, „International Organization”, 1991, nr 3, s. 285.

⁷³ Zob. A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, op.cit., s. 84 i n.; R. O. Keohane, *After Hegemony*, s. 31 i n.

⁷⁴ Zob. R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge 1981; idem, *The Political Economy of International Relations*, Princeton 1987.

⁷⁵ Zob. A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, op.cit., s. 26 i n.

⁷⁶ O. R. Young, *The Politics of International Regime Formation*, s. 350.

korzyści uczestniczących w niej państw. Jednakże przekonanie, że współpraca może powodować zbiorowe korzyści dzięki sprzyjającym temu rozwiązaniom instytucjonalnym, może prowadzić do zawarcia skutecznych porozumień międzynarodowych. Instytucje bowiem są strukturami zachęcającymi do podejmowania kooperacyjnych zachowań, i nie tylko zwiększają poziom zaufania, ale przyczyniają się do obniżenia kosztów transakcji, to zaś jest jednym z głównych czynników zachęcających do wielostronnej współpracy i powoływania organizujących ją instytucji⁷⁷, na przykład w sprawie transgranicznych problemów ekologicznych lub problemów wojskowych.

Trzeci sposób wyjaśniania procesu tworzenia reżimów jest związany z orientacją poznawczą. Odrzuca realistyczne i neoliberalne założenie o dążeniu do maksymalizacji egocentrycznie ujmowanych korzyści oraz roli uwarunkowań zewnętrznych jako przesłanek tworzenia reżimów międzynarodowych, za zasadniczy ich czynnik uznając wiedzę i dowody naukowe. W tym ujęciu akcent pada na intelektualne podstawy tworzenia i funkcjonowania reżimów⁷⁸, a główną zmienną tego procesu jest wiedza. Przyczynia się ona głównie do kształtowania wspólnych przekonań i idei, a w konsekwencji także do wspólnego postrzegania przez państwa problemów, które mają być przedmiotem współpracy. Wspólnota wiedzy, wspólnota percepcji istniejących problemów i ukształtowane na tej podstawie przekonania o konieczności podjęcia skoordynowanych, trwałych i realizowanych w długim okresie działań składają się na tzw. wspólnotę epistemologiczną (*epistemic communities*) (autorem pojęcia jest Peter M. Haas), czyli zespół ekspertów z różnych państw o uznanym autorytecie i kompetencjach w dziedzinie będącej przedmiotem działań politycznych. Ekspertów tych charakteryzuje: zestaw wspólnych normatywnych przekonań stanowiących aksjologiczne podłoże przyszłych działań; zbiór wspólnych przekonań na temat przyczyn negatywnych zjawisk wymagających współpracy; zbiór wspólnych przekonań co do kierunku koniecznych działań⁷⁹.

⁷⁷ E. DeSombre, *Power, Interdependence, and Domestic Politics in International Environmental Cooperation*, [w:] *Power, Interdependence and Non-state Actors in World Politics*, red. H. Milner, A. Moravcsik, Princeton 2009, s. 149 i n.

⁷⁸ A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Integrating Theories of International Regimes*, „*Review of International Studies*”, 2000, nr 1, s. 10 i n.; eidem, *Theories of*, s. 136 i n.

⁷⁹ P. M. Haas, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, „*International Organization*”, 1992, nr 1, s. 3.

Mechanizm budowy międzynarodowych reżimów oparty na wiedzy i wspólnotach epistemologicznych wydaje się mieć większe zastosowanie w sferze ekologii niż wojskowości. Swoisty konsens naukowy określił przesłanki reżimu przeciwdziałania zanieczyszczeniom powietrza na dalekie odległości oraz reżimu przeciwdziałania zmianom klimatu. Podobne źródła miało wiele innych reżimów w dziedzinie ochrony środowiska, na przykład reżim ochrony warstwy ozonowej z 1985 r., reżim ochrony środowiska morskiego Bałtyku z 1974 r., reżim ochrony środowiska morskiego Morza Śródziemnego.

Według przedstawionych ujęć teoretycznych istnieją dwa główne sposoby powstawania reżimów międzynarodowych: narzucenie ich przez państwo dominujące oraz wynegocjowanie przez uczestniczące w nich podmioty⁸⁰ z wykorzystaniem wyników badań naukowych i opartego na nich konsensu.

Poza zaprezentowanymi poglądami dość powszechnie jest też akceptowane stanowisko o wielości i różnorodności zmiennych oddziałujących na proces tworzenia reżimów międzynarodowych. Zdaniem Petera M. Haasa powstają one w „szczelinach” między uwarunkowaniami systemowymi związanymi z układem sił w środowisku międzynarodowym, wiedzą i narodowymi interesami państw⁸¹. Stephen Krasner uważa, że reżimy są zmienną zależną kształtowaną przez egocentryczne interesy, potęgę państw, normy i zasady, zwyczaje i wiedzę⁸². Nie negując zasadności tych poglądów, w omawianym podejściu za główne czynniki warunkujące powstanie niehegemonicznych – a więc wynegocjowanych – reżimów międzynarodowych jako struktur organizujących kooperacyjne zachowania państw uznaje się przede wszystkim: pogłębianie międzynarodowych współzależności, strukturę interesów państw, rolę wiedzy i ukształtowanego konsensu naukowego oraz organizacji pozarządowych, a także udział międzynarodowych organizacji międzyrządowych; nie odrzuca się też całkowicie znaczenia potencjału państw. W procesie tworzenia poszczególnych reżimów czynniki te występują jednocześnie, „współgrają”, chociaż ich wpływ jest zróżnicowany. Podejście to można określić jako sytuacyjno-problemowe. Zgodnie z nim powstanie danego reżimu jest warunkowane zespołem

⁸⁰ Zob. O. R. Young, *Regime Dynamics*, s. 98–101; S. D. Krasner, op.cit., s. 13–16.

⁸¹ P. M. Haas, op.cit., s. 2.

⁸² S. D. Krasner, op.cit., s. 11.

czynników środowiska międzynarodowego i specyfiką problemów, które podlegają regulacji.

Szczególnie ważne przesłanki niehegemonicznego budowania międzynarodowych reżimów tworzą międzynarodowe współzależności. Stanowią one nową jakość w stosunkach między państwami – jej istota polega na tym, że zmiany w jednym państwie są odczuwane w innych. W konsekwencji wzrasta poziom wrażliwości i podatności państw na wszelkie negatywne impulsy pochodzące z międzynarodowego środowiska⁸³. W tych okolicznościach relatywnie traci na znaczeniu potęga państw – zwłaszcza ujmowana w kategoriach militarnych – oraz wartość jednostronnych działań⁸⁴. Współzależności zatem tworzą pewne sytuacje, a także wymuszają kolektywne rozwiązywanie wspólnych problemów, z jednoczesnym zapotrzebowaniem na międzynarodowe instytucje jako struktury organizujące kooperacyjne zachowania.

W procesie tworzenia niehegemonicznych reżimów międzynarodowych uwarunkowania środowiska międzynarodowego, a zwłaszcza narastające współzależności stanowią istotne przesłanki, lecz w wymiarze „operacyjnym” zasadnicza rola przypada interesom, które leżą u podstaw tych reżimów. Zdaniem Artura Steina reżimy istnieją tak długo, jak długo utrzymują się interesy, którym odpowiadały⁸⁵. Oznacza to, że reżimy wymagają określonego poziomu zbieżności interesów między państwami. Ich powstanie nie oznacza zaniechania narodowych kalkulacji. Interesy w dalszym ciągu są zdefiniowane w kategoriach egocentrycznych. Reżimy prowadzą jednak do zmiany kryteriów podejmowanych decyzji, a w konsekwencji do uwzględniania interesów innych państw w procesie realizacji interesów własnych. Inaczej mówiąc, do tworzenia reżimów skłaniają państwa egocentryczne kalkulacje, gdyż okazuje się, że optymalna realizacja własnych interesów jest możliwa tylko wtedy, gdy zostaną uwzględnione interesy innych państw.

W nauce brak jednak jednoznacznych poglądów co do mechanizmu wpływania interesów państw na proces tworzenia reżimów. Z jednej strony

⁸³ Szerzej zob. R. Kuźniar, *Współzależność jako prawidłowość stosunków międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1988, nr 4.

⁸⁴ Zob. B. Kohler-Koch, *Interdependenz*, [w:] *Theorien der internationalen Beziehungen*, red. V. Rittberger, Opladen 1991, s. 117 i n.; R. O. Keohane, J. S. Nye, op.cit., s. 27 i n.; J. C. Garnett, *States, State-Centric Perspectives, and Interdependence Theory*, [w:] *Dilemmas of World Politics*, red. J. Baylis, N. J. Rengger, Oxford 1992, s. 74.

⁸⁵ A. A. Stein, op.cit., s. 137.

uważa się, że powstanie reżimów zależy od istnienia wspólnych lub komplementarnych interesów: to one czynią wspólne działania racjonalnymi, prowadzącymi do wspólnych korzyści⁸⁶. Z drugiej strony wyraża się przekonanie, że gdy istnieje harmonia interesów, osiąganie wzajemnych korzyści i realizacja własnych interesów nie wymagają współpracy⁸⁷. Nie ma więc potrzeby tworzenia instytucjonalnych struktur chociażby w postaci reżimów, gdyż państwa zyskują oczekiwane korzyści dzięki działaniom niezależnym, a nie wspólnym. Stąd też Volker Rittberger i Michael Zürn uważają, że warunkiem powstania reżimu jest określony poziom konfliktowości interesów. Ich zdaniem reżimy są formą współpracy na rzecz uregulowanego rozwiązywania konfliktów interesów w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych, czyli przestrzegania wzajemnie zaakceptowanych norm⁸⁸. W związku z tym tworzenie międzynarodowego reżimu wymaga elementarnej wspólnoty interesów państw co do jego celów; w warstwie operacyjnej mogą utrzymywać się rozbieżności interesów, a reżimy tworzone są po to, aby w tych realiach koordynować działania państw.

Istotną słabością dotychczasowych analiz tworzenia międzynarodowych reżimów i roli interesów w tym procesie było albo pomijanie, albo znikome uwzględnianie uwarunkowań wewnętrznych. Wobec pogłębiania się międzynarodowych współzależności, globalizacji, coraz większego przenikania sfer wewnątrzpaństwowej i międzynarodowej traktowanie państwa jak „czarnej skrzynki” lub „kuli bilardowej” jest nieuzasadnione. Dla procesów tworzenia reżimów ważne są nie tylko uwarunkowania strukturalne, procesy i tendencje środowiska międzynarodowego, lecz także specyficzne cechy wnętrza państw, określające wspólnotę celów i interesów, a w konsekwencji ułatwiające podjęcie zinstytucjonalizowanej współpracy. Ten kierunek myślenia wyraźnie potwierdza reżim zmian klimatu. Skłonność do zobowiązań dotyczących redukcji emisji gazów szklarniowych wydaje się obecnie warunkowana w mniejszym stopniu czynnikami systemowymi (np. wspólnotą zagrożeń powodowanych przez zmiany klimatu), a głównie wewnętrznymi (chodzi zwłaszcza o zasoby finansowe i technologiczne umożliwiające przeciwdziałanie zmianom klimatu i ich skutkom). Tymcza-

⁸⁶ R. O. Keohane, *After Hegemony*, s. 78.

⁸⁷ K. Oye, *Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies*, „World Politics”, 1985, nr 1, s. 7.

⁸⁸ V. Rittberger, M. Zürn, *op.cit.*, s. 166.

sem w powstaniu reżimu redukcji zbrojeń konwencjonalnych w Europie istotną, może wręcz decydującą rolę odegrały uwarunkowania systemowe w postaci upadku dwubiegunowego ładu międzynarodowego.

Znaczącą pozycję w kształtowaniu zinstytucjonalizowanej współpracy w ramach reżimów międzynarodowych mogą zajmować wspólne wartości polityczne. Istnieje pogląd, że państwa z długą tradycją demokracji są o wiele bardziej skłonne do współpracy niż „świeżo” demokratyczne lub niedemokratyczne⁸⁹. Nie bez znaczenia jest poziom rozwoju państw-stron, najlepiej jeżeli jest zbliżony. Ważne jest też istnienie w poszczególnych państwach wewnętrznego lobby na rzecz uregulowania określonego problemu międzynarodowego przez ustanowienie reżimu.

W procesie tworzenia reżimów międzynarodowych, zwłaszcza ekologicznych, systematycznie wzrasta rola organizacji pozarządowych. Ich swoisty potencjał polityczny rośnie wraz z postępującym upodmiotawianiem społeczeństw w stosunkach międzynarodowych, bifurkacją podmiotowej struktury społeczności międzynarodowej i wyłanianiem się tzw. globalnego społeczeństwa obywatelskiego⁹⁰, będącego zasadniczym czynnikiem odchodzenia od państwowocentrycznej wizji stosunków międzynarodowych. Podmioty pozarządowe najczęściej są powiązane ze wspólnotami epistemologicznymi, wspierają je między innymi w upowszechnianiu wyników badań naukowych. Potrafią też samodzielnie podejmować działania i mobilizować społeczeństwa do wywierania presji na rządy, by podejmowały zinstytucjonalizowaną współpracę międzynarodową⁹¹.

Organizacje międzyrządowe są szczególnie pomocne w gromadzeniu i dystrybucji informacji, które mogą zmieniać kryteria racjonalności ośrodków decyzyjnych państw wahających się przed włączeniem się do zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej. Dysponują także pewnym potencjałem moralno-politycznym umożliwiającym nagłośnienie problemów i zagrożeń wymagających współpracy. W ten sposób zwr-

⁸⁹ H. Müller, *op.cit.*, s. 168.

⁹⁰ Zob. R. Lipschutz, *Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society*, „Millennium: Journal of International Studies”, 1992, nr 3, s. 390; J. N. Rosenau, *Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics*, „International Political Science Review”, 1988, nr 4, s. 327–364; idem, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge 1997, s. 330–342.

⁹¹ Szerzej zob. M. Pietraś, *Działania podmiotów pozarządowych wobec międzynarodowych problemów ekologicznych*, „Stosunki Międzynarodowe”, 1999, t. 20.

cają międzynarodowej społeczności uwagę na sprawy, które wymagają pilnych, skoordynowanych działań. W ramach reżimów zaś tworzą kanały obiegu informacji, jako ważny element ich efektywności, modyfikacji i wzmacniania⁹².

Funkcjonowanie reżimów międzynarodowych

Szczególnie istotną częścią analizy międzynarodowych reżimów jest wyjaśnianie ich funkcjonowania – a dokładniej: ich wpływu na zachowania państw, międzynarodowe środowisko, a zwłaszcza na sterowanie nim, a także ich dynamiki oraz transformacji – i ocena skuteczności. W tym kontekście reżimy występują w roli zmiennej niezależnej, zachowania państw oraz problemy międzynarodowe podlegające regulacji w roli zmiennej zależnej.

W nauce o stosunkach międzynarodowych nie ma jednoznacznej oceny wpływu instytucji, w tym i reżimów, na funkcjonowanie środowiska międzynarodowego, a zwłaszcza kooperacyjne zachowania państw. Ściera ją się tu poglądy zwolenników szkoły realistycznej oraz podejścia neoliberalnego.

Realisci mają pesymistyczną wizję współpracy międzynarodowej i roli instytucji w tym procesie. Uważają, że instytucje nie są w stanie złagodzić ograniczeń tej współpracy wynikających z poliarchiczności środowiska międzynarodowego⁹³. Zdaniem Kennetha Waltza państwa realizują swoje egocentryczne interesy: w wariancie minimum dążą do własnej ochrony, a w wariancie maksimum do dominacji. Ograniczają je tylko interakcje innych państw, a zwłaszcza dystrybucja siły między nimi i oparta na niej pozycja⁹⁴. Eksponując rolę potęgi jako kryterium racjonalności działań w środowisku międzynarodowym, realisci podkreślają, że w procesie współpracy państw jest ona mniej ważnym elementem niż w ich rywalizacji⁹⁵. To przekonanie tworzy przesłanki uwzględniania także przez realistów miejsca instytucji w kooperacyjnych zachowaniach państw, czego

⁹² Zob. B. Kohler-Koch, *Zur Empirie*, s. 40–41.

⁹³ Zob. J. M. Grieco, *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, „International Organization”, 1988, nr 3, s. 485 i n.

⁹⁴ K. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading 1979, s. 118.

⁹⁵ Zob. A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Integrating Theories*, s. 9.

przykładem jest teoria hegemonicznej stabilności. Reżimy są w niej traktowane jako „produkt” istnienia państwa-hegemonu, przy zaś braku silnego państwa przywódczego kwestionują efektywność reżimów. Oznacza to, że w wyniku ewolucji założeń także w szkole realistycznej zaczęto dostrzegać, w sposób jeszcze ograniczony, wpływ międzynarodowych instytucji na zachowania państw i czynić zjawisko to przedmiotem analizy⁹⁶.

Orientacja neoliberalna, co może się wydawać paradoksalne, przyjmuje niektóre realistyczne założenia dotyczące zachowań państw w środowisku międzynarodowym, lecz wyprowadza z nich odmienne wnioski co do roli instytucji w kształtowaniu tych zachowań. Neoliberalowie, podobnie jak realisci, postrzegają państwo jako racjonalny podmiot realizujący w poliarchicznym środowisku międzynarodowym egocentrycznie zdefiniowane interesy. Z tego założenia wyciągają jednak wniosek o aktywnej roli instytucji w kształtowaniu zachowań państw. Tym samym akcentują tezę, że w ich rozumieniu struktury instytucjonalne życia międzynarodowego nie są biernym tłem politycznych działań państw, lecz aktywną siłą – nakładają na nie ograniczenia, tworzą nowe możliwości, czyli wynik procesów politycznych zależy także od nich⁹⁷. W środowisku międzynarodowym występują więc zachowania państw warunkowane nie dystrybucją siły, lecz czynnikami niestrukturalnymi⁹⁸, w postaci zespołów norm i innych rozwiązań instytucjonalnych. Orientacja neoliberalna, tworząc podstawy analizy funkcjonowania międzynarodowych reżimów i ich wpływu na zachowania państw, odwołuje się zatem do grocjuszowskiej tradycji społeczności międzynarodowej.

Podstawą analizy zjawiska reżimów międzynarodowych i ich wpływu na funkcjonowanie środowiska międzynarodowego jest założenie o racjonalności zachowań państw, dążących do maksymalnej realizacji własnych egocentrycznie zdefiniowanych interesów. Z tej perspektywy na międzynarodową współpracę rzutują warunki określające kryteria racjonalności państw i czynniki ich zmiany. W środowisku międzynarodowym zasadnicze strukturalne uwarunkowania zjawisk i procesów, w tym i zachowań państw, decydujące o kryteriach ich racjonalności, tworzy jego poliarchicz-

⁹⁶ Zob. eidem, *Theories of International*, s. 3.

⁹⁷ Zob. O. Keck, op.cit., s. 637 i n.

⁹⁸ R. O. Keohane, J. S. Nye, *Power and Interdependence Revisited*, „International Organization”, 1987, nr 4, s. 745.

ność, czyli brak centralnego ośrodka sterowania. W tych okolicznościach, zdaniem Olsona Mancura, racjonalne i egocentryczne podmioty, za które można uznać państwa, nie będą działały na rzecz wspólnych interesów, o ile nie skłoni je do tego rodzaj przymusu lub inny mechanizm. Dobrowolnie nie będą współpracować, mimo że jest to korzystne dla grupy jako całości⁹⁹. Oznacza to, że w poliarchicznym środowisku międzynarodowym istnieje wyraźna sprzeczność między racjonalnością indywidualną a racjonalnością kolektywną. Racjonalność indywidualna wymaga działań prowadzących do maksymalizacji jednostkowych korzyści, to zaś sprawia, że działania kolektywne stają się zawodne, dają wyniki suboptymalne z punktu widzenia wspólnych interesów. Inaczej mówiąc – to, co jest racjonalne indywidualnie, przestaje być racjonalne w działaniach kolektywnych. Z kolei racjonalność kolektywna oznacza osiąganie korzyści przez grupę jako całość, gdy spełnianie indywidualnych potrzeb jest skoordynowane z zaspokajaniem potrzeb grupy¹⁰⁰.

Głównym problemem badawczym związanym z reżimami i ich wpływem na zachowania państw w poliarchicznym środowisku są zatem kreowane przez nie mechanizmy zmiany kryteriów racjonalności i przewyciężania barier międzynarodowej współpracy. Reżimy czynią to, jak pokazała analiza funkcjonowania wielu z nich, na dwa zasadnicze sposoby: przewyciężając dylematy kolektywnego działania oraz stabilizując więzi między państwami.

Pierwszy sposób polega przede wszystkim na tworzeniu normatywno-instytucjonalnych ram działania, które zapewniają minimum wzajemności zachowań i pewności co do zachowań innych państw. Do osiągnięcia tego celu prowadzi kilka dróg.

Po pierwsze, reżimy dbają o poprawę komunikacji między państwami: dzięki istniejącym kanałom obiegu informacji zmniejsza się prawdopodobieństwo błędnych interpretacji, a w konsekwencji wzrasta poziom zaufania. Oznacza to, że informacje dostarczane przez reżimy mogą się przyczyniać do redefinicji interesów państw, a także do dostrzeżenia przez nie istniejących w międzynarodowym środowisku zależności przycy-

⁹⁹ Zob. O. Mancur, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (MA) 1965, s. 1–2.

¹⁰⁰ Zob. T. Sandler, *Collective Action: Theory and Application*, New York, s. 3–23; R. Hardin, *Collective Action*, Baltimore 1982, s. 28 i n.

nowo-skutkowych, których wcześniej nie widziały, a które są istotne dla współpracy¹⁰¹. Reżimy dążą więc do redukcji deficytu informacji, będącego istotną barierą współpracy międzynarodowej. Informacja jest uznawana za najważniejszą funkcję reżimów¹⁰².

Po drugie, reżimy tworzą reguły, które powodują narastanie zbieżności oczekiwań co do wzajemnych zachowań państw, podnosząc poziom ich przewidywalności; używając terminologii piłkarskiej – „zawężają pola gry” do zachowań wspólnie wynegocjowanych i akceptowanych. Tym samym przyczyniają się do redukcji poziomu niepewności i poczucia ryzyka w kontaktach z innymi państwami. Istotna w tym rola przypada mechanizmom kontroli wykonywania przez państwa przyjętych regulacji. Służą temu, jak już wskazywano, okresowe sprawozdania, konferencje stron, komisje i różnego rodzaju grupy robocze na bieżąco analizujące proces funkcjonowania reżimu, inspekcje na miejscu. Reżimy odgrywają więc dość istotną rolę psychologiczną w kształtowaniu międzynarodowej współpracy.

Po trzecie, czynią interakcję grą powtarzalną, to zaś stanowi jej przesłanki na przyszłość, a w konsekwencji obniża skłonność do łamania reguł współpracy ze względu na stosowanie zasady wzajemności. Zasada ta ma istotne znaczenie dla promowania współpracy, gdyż wprowadza bezpośrednią zależność między obecnymi zachowaniami państwa a ich przewidywanymi przyszłymi konsekwencjami: perspektywa, w której odzewem na kooperacyjną postawę danego państwa jest taka sama postawa innego państwa – strony reżimu – jak i groźba, że brak współpracy oznacza również jej brak w przyszłości, mogą zwiększyć prawdopodobieństwo współpracy¹⁰³. Należy jednak podkreślić, że reżimy nie zastępują zasady wzajemności w stosunkach międzynarodowych, lecz ją wzmocniają i instytucjonalizują¹⁰⁴. W praktyce oznacza to, że na stosunki między państwami – jak to metaforycznie ujęli Axelrod i Keohane – „kładzie się cień przyszłości”¹⁰⁵ i zyskują one wzajemnie możliwość „karania” tych, którzy unikają współpracy organizowanej w instytucjonalnych ramach reżimów. W ten sposób przyczyniają się one do łączenia w procesie interakcji i więzi między pań-

¹⁰¹ K. Oye, op.cit., s. 11.

¹⁰² R. O. Keohane, *After Hegemony*, s. 93.

¹⁰³ K. Oye, op.cit., s. 14.

¹⁰⁴ H. Müller, op.cit., s. 6.

¹⁰⁵ R. Axelrod, R. O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, [w:] *Cooperation under Anarchy*, red. K. Oye, Princeton 1986, s. 232.

stwami terażniejszości z przyszłością i do wydłużenia ich horyzontu czasowego. Reżimom przyświeca idea długotrwałej współpracy.

Po czwarte, tworzą materialne i osobowe struktury interakcji w postaci różnego rodzaju komitetów, komisji, organizacji międzynarodowych, które obniżają koszty działań kooperacyjnych, a zwiększają koszty braku współpracy¹⁰⁶. Wyjaśniając to zagadnienie, Kenneth Oye posłużył się językiem teorii gier. Jego zdaniem międzynarodowe reżimy zmieniają strukturę wypłat, a więc korzyści osiąganych przez państwa. Struktura wypłat staje się zmienną interweniującą wobec poznawczych – wewnątrzpaństwowych i międzynarodowych – uwarunkowań współpracy¹⁰⁷.

Istotnym skutkiem działania wymienionych mechanizmów jest zmiana przesłanki kryteriów racjonalności decyzji podejmowanych przez państwa w sprawie ich kooperacyjnych zachowań w poliarchicznym środowisku międzynarodowym. Między innymi przyczyniają się one do przewyższenia dychotomii między racjonalnością indywidualną a kolektywną, umożliwiając osiągnięcie wspólnych dóbr – w optymalnym stopniu tylko wtedy, gdy państwa unikają niezależnego podejmowania decyzji, a w konsekwencji pokusy niepodjęcia współpracy. Taka zmiana zachowań nie jest wynikiem altruistycznej woli działania na rzecz wytwarzania wspólnych dóbr, lecz dążenia do realizacji własnych, w dalszym ciągu egocentrycznie zdefiniowanych interesów w innych uwarunkowaniach racjonalności podejmowanych decyzji. Reżimy bowiem zmieniając warunki, w których państwa oddziałują na siebie, pobudzają ich skłonność do współpracy.

Jeśli chodzi o drugi sposób, czyli stabilizację więzi między państwami, należy podkreślić, że instytucjonalizacja – w postaci stałych organów – współpracy państw w zakresie redukcji zbrojeń konwencjonalnych, transgranicznych zanieczyszczeń powietrza itd. prowadzi do zastępowania uzgodnień *ad hoc* długoterminowym działaniem opartym na wspólnie zaakceptowanym kodeksie postępowania i do zmiany kalkulacji związanych z nimi kosztów i zysków. Tym samym reżimy nie tylko regulują wzajemne oddziaływanie państw, lecz także je stabilizują, tworząc sformalizowane struktury powtarzalnych interakcji. Ponadto w stosunkach między państwami występuje z reguły zjawisko swoistego zazębiania się reżimów, łączy

¹⁰⁶ Szerzej na ten temat zob. B. Kohler-Koch, *Zur Empirie*, s. 32–33; M. Zürn, *op.cit.*, s. 34; R. O. Keohane, *After Hegemony*, s. 89–92.

¹⁰⁷ K. Oye, *op.cit.*, s. 5 i 6.

je większa liczba reżimów w różnych dziedzinach, powiązanych ze sobą systemami norm i regulacji. W praktyce państwa unikają łamania reguł współpracy nie tylko w dziedzinie objętej danym reżimem, ale i w innych, obawiając się zasady wzajemności¹⁰⁸. W konsekwencji pogłębia się instytucjonalna współzależność między państwami i umacniają ich więzi.

Istnienie międzynarodowych reżimów, a zwłaszcza związana z nimi poprawa komunikacji, wydłużenie czasowego horyzontu współpracy, stabilizacja więzi między państwami itd. wyraźnie pokazują, że w poliarchicznym środowisku międzynarodowym, wbrew ocenom nurtu realistycznego, realizowanie przez państwa egocentrycznie zdefiniowanych interesów może oznaczać maksymalizację własnych korzyści wspólnie z innymi państwami, a nie maksymalizację różnicy między własnymi korzyściami a korzyściami innych¹⁰⁹. Ta druga sytuacja wyklucza możliwość jakiegokolwiek współpracy, gdyż mówiąc językiem teorii gier, jest grą o sumie zerowej.

Międzynarodowe reżimy mają także wpływ na procesy „uczenia się” państw, a więc nabywania przez ośrodki decyzyjne wiedzy o funkcjonowaniu międzynarodowego środowiska. Szczególnie wartościowe są pod tym względem negocjacje prowadzone przez ekspertów wyspecjalizowanych w dziedzinach stanowiących przedmiot danej regulacji. Ponadto reżimy zmieniają procedury pracy biurokracji państw-stron w sposób zgodny z przyjętymi standardami; tworzą przesłanki kształtowania w ramach reżimu koalicji państw oraz wywodzących się z nich podmiotów pozarządowych preferujących określony sposób działania; są źródłem informacji o innych państwach, ich zachowaniach, sposobach i poziomie wykonywania przyjętych regulacji¹¹⁰. Tak rozumiane procesy uczenia się państw w ramach reżimów międzynarodowych są ważnym elementem ich adaptacji do międzynarodowego środowiska i przyczyniają się do kształtowania zbieżności zachowań.

Reżimy międzynarodowe nie odbierają państwom ich suwerennych praw. Zmieniają tylko uwarunkowania, w których państwa oddziałują na siebie, tworząc zachęty do współpracy i czyniąc ją bardziej prawdopodobną. Zawarte w reżimach regulacje mogą pełnić funkcję swoistych wytycznych dla ośrodków decyzyjnych i biurokratycznych struktur poszczególnych

¹⁰⁸ M. Zürn, op.cit., s. 35.

¹⁰⁹ Zob. A. A. Stein, *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca–New York 1991, s. 46.

¹¹⁰ Zob. R. O. Keohane, J. S. Nye, *Power and Interdependence Revisited*, s. 751.

państw, wskazując legitymizowane przez międzynarodowe środowisko wzorce zachowań i preferowane standardy. Reżimy wpływają także na wewnętrzne procesy decyzyjne, głównie przez dostarczanie ośrodkom decyzyjnym informacji oraz kształtowanie wyobrażeń o innych państwach, a zwłaszcza przewyżnianie istniejących negatywnych stereotypów¹¹¹.

Uogólniając wpływ reżimów na zachowania państw, należy zauważyć, że brak – w warunkach suwerennej równości państw – centralnej instytucji sterującej, a raczej „nadzorującej” przestrzeganie regulacji prawnomiędzynarodowych nie oznacza, że państwa mogą je dowolnie ignorować, gdy wydają się niedogodne lub kłopotliwe. Przeciwnie, istnieje wiele powodów, które sprawiają, że państwa zachowują się zgodnie z wynegocjowaną literą reżimów. Nie wyklucza to jednak całkowicie ich łamania. Zdaniem Stephana Haggarda i Beth Simmons rozbieżność między regulacjami reżimów a zachowaniami państw może mieć trzy przyczyny. Po pierwsze, normy reżimów nie zawsze wiążą państwa w sposób bezwzględny – niektóre reżimy są bowiem wyrazem aspiracji państw, często, także w odniesieniu do problemów ekologicznych, ich regulacje określa się mianem „miękkiego prawa”. Po drugie, przyczyną może być oportunizm państw, negocjujących reguły reżimu już z zamiarem ich łamania lub wyciągania korzyści z przestrzegania ich przez inne państwa. Po trzecie, może się zdarzyć nieintencyjne niewykonywanie przyjętych regulacji ze względu na istniejące ograniczenia wewnętrzne¹¹². Takie sytuacje jednak bardziej urealniamy, niż podważają przedstawioną tu charakterystykę mechanizmów i skuteczności wpływu reżimów na zachowania państw.

Obok wpływu reżimów na zachowania państw, co jest ich głównym celem, ważnym ich zadaniem jest przeobrażanie środowiska międzynarodowego. Należy zauważyć, że efektywne instytucje międzynarodowe mogą być niezależnym źródłem ładu i stabilności, mimo działań dominujących państw lub braku hegemonia. Jest to obecnie szczególnie ważne, reżimy bowiem mogą rekompensować erozję mechanizmów hegemonii w okresie pozimnowojennym¹¹³. Porządek instytucjonalny jest jednym z istotnych warunków budowy stabilnego ładu międzynarodowego z udziałem wszy-

¹¹¹ V. Rittberger, M. Zürn, op.cit., s. 179.

¹¹² S. Haggard, B. Simmons, op.cit., s. 514.

¹¹³ Poglądy takie formułował już na początku lat osiemdziesiątych XX w. R. O. Keohane, *The Demand*, s. 166.

kich objętych nim podmiotów¹¹⁴. Żywiołowość międzynarodowych procesów łagodzą wprowadzone przez reżimy regulacje, wynegocjowane przez ekspertów podmiotów rządowych i pozarządowych¹¹⁵. Reżimy są więc szkołami współpracy, obejmującymi zasięgiem działania państwa, organizacje międzynarodowe, podmioty transnarodowe, a nawet, w określonych obszarach, wielonarodowe korporacje.

Ważnym skutkiem funkcjonowania reżimów, istotnym dla stabilizacji środowiska międzynarodowego, jest obniżenie konfliktowości interesów państw, a nawet ich redefinicja w kierunku kolektywnych działań. Reżimy budują swoiste „wyspy” zinstytucjonalizowanych interakcji, tworzące struktury więzi, które potrafią opierać się doraźnym pogorszeniom klimatu politycznego. Reżimy także ułatwiają rozwiązywanie konfliktów interesów w określonych dziedzinach objętych regulacją, o ile państwa akceptują ich normy i reguły¹¹⁶. W konsekwencji przyczyniają się do eliminowania skłonności państw do siłowego rozstrzygnięcia sporów i zastępowania tej praktyki rozwiązywaniem zinstytucjonalizowanym i kolektywnym. Ten sposób działania Harald Müller określał jako „cywilizowanie stosunków międzynarodowych”¹¹⁷, a Barry Buzan jako tworzenie „dojrzałej anarchii” w zdecentralizowanym środowisku międzynarodowym¹¹⁸; zdaniem Stanisława Bielenia o dojrzałości systemu stosunków międzynarodowych decyduje poziom jego instytucjonalizacji, umożliwiający zaspokajanie potrzeb jednostkowych – czyli poszczególnych państw – wraz z potrzebami systemu jako całości¹¹⁹. Ponadto dzięki reżimom, wymuszającym upodobnianie się działań państw, z jednoczesnym ograniczaniem ich partykularyzmu i żywiołowości, wzrasta zaufanie, którego skutki wykraczają poza obszar wynegocjowanych regulacji, redukując poziom niepewności i ryzyka towarzyszących interakcjom¹²⁰. Sytuację taką Beate Kohler-Koch określa jako kooperacyjną

¹¹⁴ S. Bielen, *Proces instytucjonalizacji międzynarodowych stosunków politycznych*, [w:] *Zmienność i instytucjonalizacja*, s. 332.

¹¹⁵ J. C. Garnett, *States, State-Centric*, s. 77.

¹¹⁶ V. Rittberger, M. Zürn, op.cit., s. 180.

¹¹⁷ H. Müller, op.cit., s. 169.

¹¹⁸ B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Brighton 1991, s. 176.

¹¹⁹ S. Bielen, op.cit., s. 333.

¹²⁰ I. Popiuk-Rysińska, *Instytucjonalne podstawy stosunków międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza – struktura – funkcjonowanie*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 1994, s. 306.

stabilność¹²¹. Prawdziwie stabilny ład międzynarodowy zapewnia gęsta sieć regulacji dotyczących rozwiązywania konfliktów w różnych dziedzinach stosunków międzynarodowych, militarnych i niemilitarnych. Traktat CFE wyraźnie potwierdza stabilizującą rolę międzynarodowych reżimów.

Ważną – zwłaszcza w wymiarze perspektywicznym – funkcją reżimów jest ich współuczestniczenie w sterowaniu międzynarodowym środowiskiem. Obecnie pogłębianie globalizacji i wynikających z niej zależności, osłabianie roli państw i postępująca złożoność środowiska międzynarodowego sprawiają, że – zdaniem Kimona Valaskakisa – świat może wkroczyć w okres swojej próżni struktur sterowania¹²². W związku z tym rośnie zapotrzebowanie na wielostronne i elastyczne struktury współpracy. Wśród nich znaczącą rolę odgrywają reżimy. Wprawdzie ich wadą jest sektorowe, fragmentaryczne ujmowanie obszarów współpracy – tymczasem postępująca złożoność międzynarodowego środowiska nakazuje uwzględniać wzajemne warunkowania się i nakładania zjawisk i procesów – ale korzyści, jakie przynoszą sprawiają, że reżimy są postrzegane jako systemy sterowania środowiskiem¹²³.

Skuteczność reżimów międzynarodowych

Skuteczność reżimów należy oceniać według dwóch głównych kryteriów: wpływu na modyfikację zachowań państw i postępowanie zgodne z zawartymi w nich normami; wpływu na przeobrażenia międzynarodowego środowiska, polegające na tym, że jest ono zdolne do rozwiązywania problemów drogą współpracy w ramach powołanych w tym celu reżimów¹²⁴. Arild Underdal jest zdania, że reżim jest efektywny, jeżeli wykonuje przewidziane dla niego funkcje lub rozwiązuje problemy, które legły u jego podstaw¹²⁵.

¹²¹ B. Kohler-Koch, *Zur Empirie*, s. 48.

¹²² K. Valaskakis, *Long-term Trends in Global Governance: From „Westphalia” to Seattle*, [w:] *Governance in the 21st Century*, Paris 2001, s. 45.

¹²³ Cyt. za: M. Hewson, T. J. Sinclair, *The Emergence of Global Governance Theory*, [w:] *Approaches to Global Governance*, red. M. Hewson, T. J. Sinclair, Albany 1999, s. 12.

¹²⁴ Zob. A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of*, s. 2.

¹²⁵ A. Underdal, *One Question. Two Answers*, [w:] *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, red. E. Miles, A. Underdal, S. Andresen, J. Wettestad, J. Skjaereth, E. Carlin, Cambridge 2002, s. 5.

W dotychczasowych badaniach wyraźnie dominuje zainteresowanie pierwszym z tych kryteriów. Scott Barrett uważa, że skuteczny międzynarodowy reżim to taki, który sprawia, że państwa robią to, czego bez reżimu nie robiłyby¹²⁶. Wydaje się, że wpływem reżimów na modyfikację zachowań państw kieruje mechanizm „kija i marchewki”, czyli „kar” za nieprzestrzeganie przyjętych regulacji oraz „nagród” za działania zgodne z ich literą. Do tworzenia przez państwa reżimów i funkcjonowania w ich strukturach skłania przecież przekonanie, że przyczyniają się one do uzyskiwania wzajemnych korzyści, które w inny sposób byłyby trudne do osiągnięcia¹²⁷. Państwa z reguły dobrowolnie dostosowują się do regulacji zawartych w reżimach, gdyż postrzegają, że płynące z nich korzyści przewyższają koszty wynikające z ich łamania.

Za nieprzestrzeganie regulacji objętych reżimem grozi swoisty system „kar”. Podstawowe znaczenie ma tu zasada wzajemności, a więc możliwość odwetu wobec tych, którzy nie dotrzymują zobowiązań. Tym samym reżimy wzmacniają i wręcz instytucjonalizują zasadę wzajemności w stosunkach międzynarodowych. Odrzucenie instytucjonalnych rozwiązań nie jest łatwe, nawet jeśli się stały niedogodne dla państw. Zarówno bowiem powstanie, zmiany, jak i upadek reżimów są efektem kolektywnych decyzji, a zastąpienie jednych rozwiązań instytucjonalnych innymi jest procesem absorbującym, niepewnym co do końcowego wyniku oraz kosztownym¹²⁸.

Trwanie reżimów jest związane z ich siłą. Jeżeli dany reżim ewoluuje wraz ze zmianą układu sił lub gdy główne podmioty dochodzą do wniosku, że nie dość służy ich interesom, oznacza to, że „brakuje mu siły”, elastyczności i zdolności adaptacji do przekształcającego się środowiska. Możliwa jest wtedy zmiana norm reżimu lub/i zakresu jego działania. Silne są reżimy, które opierają się doraźnym przeobrażeniom międzynarodowego środowiska.

Przeprowadzona tu ocena efektywności międzynarodowych reżimów opiera się przede wszystkim na analizie międzynarodowego reżimu zmian klimatu¹²⁹. Wymienione wcześniej dwa kryteria „mierzenia” efektywności

¹²⁶ S. Barrett, *Kyoto Plus*, [w:] *Climate Change Policy*, red. D. Helm, Oxford 2005, s. 293.

¹²⁷ R. O. Keohane, *The Demand*, s. 150.

¹²⁸ Zob. O. R. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, New York 1989, s. 63–69.

¹²⁹ Zob. M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim*, s. 428–436.

reżimów¹³⁰, koncentrujące się na bezpośrednim oddziaływaniu reżimu na zachowania państw i rozwiązywanie problemów, niewątpliwie zachowują użyteczność w odniesieniu do reżimów „ekologicznych” i „wojskowych”. Biorąc pod uwagę złożoność problemów podlegających regulacji – taki charakter mają zwłaszcza globalne zmiany klimatu – interesującą propozycję przedstawiła Michele Betsill. Jej zdaniem w ocenie skuteczności międzynarodowych reżimów niezbędne jest – obok wymienionych kryteriów – uwzględnienie ich pośredniego wpływu na zmianę zachowań państw oraz na rozwiązywanie problemu. Według niej pośrednie skutki procesu tworzenia i funkcjonowania reżimu zmian klimatu w długim okresie przyczyniają się do ewolucji sterowania tym problemem w skali środowiska międzynarodowego i otwierają możliwości przyszłych nowych działań służących jego rozwiązaniu¹³¹.

Jeśli chodzi o bezpośredni wpływ reżimu na zachowania państw, należy podkreślić, że przeciwdziałanie zmianom klimatu jest formą realizacji globalnego dobra wspólnego. Jego efekty – niezależnie od zaangażowania poszczególnych państw – będą służyły całej międzynarodowej społeczności. W poliarchicznym środowisku międzynarodowym rodzi to pokusę unikania współpracy i udziału w kosztownej redukcji emisji gazów szklarniowych: skoro korzyści odczują wszystkie państwa, pojawia się chęć przerzucenia tych kosztów na innych. Taka postawa może istotnie ograniczać skuteczność długoterminowej polityki w sprawie zmian klimatu¹³². Możliwość unikania współpracy i przerzucania kosztów pokazuje, jak fundamentalne znaczenie dla skuteczności tego reżimu ma konstrukcja i funkcjonowanie systemu kontroli wykonywania zobowiązań.

Prawnicze rozumienie efektywności międzynarodowych reżimów koncentruje się na przestrzeganiu przez państwa ich norm. Może to oznaczać – lecz nie musi – skuteczne rozwiązywanie problemu zmian klimatu¹³³. Do konwencji klimatycznej przystąpiły 194 państwa, do Protokołu z Kioto

¹³⁰ Zob. A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of*, s. 2.

¹³¹ M. Betsill, *Global Climate Change Policy: Making Progress or Spinning Wheels?*, [w:] *The Global Environment*, s. 117

¹³² J. Hovi, D. Sprinz, A. Underdal, *Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy*, „Global Environmental Politics”, 2009, nr 3, s. 30.

¹³³ *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, red. E. Brown-Weiss, H. Jacobson, Cambridge 1998, s. 4–5.

192 państwa. Ocena przestrzegania obu tych regulacji jest jednak znacząco utrudniona i nie wynika to z liczby państw ani znacznej asymetrii ich zobowiązań. Nie jest możliwe określenie stopnia wykonywania zobowiązania w postaci redukcji emisji gazów szklarniowych przez państwa wymienione w aneksie nr I, będącego podstawą realizacji głównego celu konwencji klimatycznej, którym jest stabilizacja poziomu emisji gazów szklarniowych, gdyż nie został zakończony pierwszy etap wypełniania zobowiązań, przypadający na lata 2008–2012.

System kontroli wykonywania przyjętych zobowiązań obejmuje składanie przez państwa komunikatów w tej sprawie. Wiele państw rozwijających się czyni to ze znacznym opóźnieniem. Czwarty narodowy komunikat (termin: do 1 stycznia 2006 r.) złożyły państwa wymienione w aneksie nr I, poza Luksemburgiem, chociaż opóźnienie niektórych z nich wynosiło nawet kilkanaście miesięcy. Termin złożenia kolejnego komunikatu przez państwa wymienione w aneksie nr I upłynął 1 stycznia 2010 r. W tym właśnie roku złożyły go wszystkie państwa (niektóre z kilkumiesięcznym opóźnieniem), z wyjątkiem Turcji. Regularnie natomiast państwa wymienione w aneksie nr I składają informacje o wielkości emisji gazów szklarniowych. W okresie 2003–2010 jedynie w roku 2003 Szwajcaria, Luksemburg, Islandia, Grecja i Estonia nie przedstawiły wykazu emisji (NIR), ograniczając się do wymaganego zestawu tabel (CRF). W pozostałych latach wszystkie zobowiązane do tego państwa informowały o wielkości emitowanych gazów szklarniowych w formie NIR i CRF. Przedmiotem krytyki jest jakość informacji dostarczanych przez państwa rozwijające się w ramach narodowych komunikatów. David Victor, zdeklarowany przeciwnik Protokołu z Kioto, uważał nawet, że wiele komunikatów zawiera dane bezużyteczne, bo niekompletne i trudne do porównywania¹³⁴. Michele Betsill także krytycznie oceniła wykonywanie przez państwa zobowiązań w zakresie stabilizacji emisji gazów szklarniowych. Jej zdaniem tylko Wielka Brytania, Niemcy i Rosja zrealizowały cel, osiągając do roku 2000 obniżenie emisji tych gazów do poziomu z 1990 roku, jednak nie przyczyniła się do tego innowacyjna polityka klimatyczna, lecz różne uwarunkowania gospodarcze¹³⁵.

¹³⁴ D. Victor, *The Collapse of the of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, Princeton 2001, s. 112.

¹³⁵ M. Betsill, op.cit., s. 117.

Wobec zgłaszanych zastrzeżeń istotne jest pytanie o mechanizm umożliwiający międzynarodowym reżimom ekologicznym skuteczne, zgodne z przyjętymi normami, wykonywanie zobowiązań. Jon Hovi wskazuje na trzy poglądy na ten temat występujące w literaturze. Po pierwsze, uważa się, że na wykonywanie zobowiązań nałożonych przez te reżimy wpływa nie tyle pragmatyczna ocena możliwych korzyści, ile przede wszystkim treść norm i procedur egzekwowania zobowiązań oraz możliwości wewnętrzne państw. Jest to pogląd zasadny i przydatny do oceny skuteczności międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Przyjęty elastyczny mechanizm egzekwowania zobowiązań wydaje się przyczyniać do podnoszenia efektywności reżimu. Uwarunkowania wewnętrzne państw wymienionych w aneksie nr I raczej nie stanowią większego ograniczenia; tę sytuację może zmienić rozszerzanie zobowiązań na państwa rozwijające się. Po drugie, wyrażany jest pogląd, że większość międzynarodowych umów ekologicznych zawiera zobowiązania, które – niezależnie od tych umów – państwa i tak musiałyby podjąć. Nie wydaje się, aby ta argumentacja miała zastosowanie do międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Zgodnie z trzecim poglądem o wykonywaniu międzynarodowych zobowiązań ekologicznych przesadzają zewnętrzne mechanizmy egzekwowania, m.in. presja innych sygnatariuszy¹³⁶. Mechanizmy te mają zastosowanie także do międzynarodowego reżimu zmian klimatu.

Obok wpływu na zachowania państw istotnym kryterium mierzenia skuteczności międzynarodowych reżimów ekologicznych jest ich wpływ na rozwiązywanie problemów, które były przyczyną ich powstania. Złożoność problemu globalnych zmian klimatu sprawia, że określenie wpływu reżimu na jego rozwiązywanie w kilkanaście lat po wejściu w życie konwencji klimatycznej (z 1994 r.) oraz w kilka lat po wdrożeniu Protokołu z Kioto (z 2005 r.) jest wręcz niemożliwe. Należy dodać, że dopiero w protokole ustalono zobowiązania do redukcji emisji gazów szklarniowych wiążące państwa wymienione w aneksie nr I, czyli rozwinięte, z pominięciem państw rozwijających się. W perspektywie krótkookresowej nie można więc mówić o przyczynieniu się reżimu do powstrzymania lub odwrócenia procesu narastania efektu szklarniowego i zmian klimatu. Co więcej, ocena skuteczności reżimu jest krytyczna. Globalnie emisja gazów szklarniowych

¹³⁶ J. Hovi, *The Pros and Cons of External Enforcement*, [w:] *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, red. O. Stokke, J. Hovi, G. Ulfstein, London 2005, s. 129.

ciągle rośnie. Nawet osiągnięcie celów Protokołu z Kioto wyznaczonych dla pierwszego okresu zobowiązań nie odwróci tego procesu z powodu wzrostu emisji w państwach rozwijających się¹³⁷. Jednym z kluczowych wymogów skuteczności międzynarodowego reżimu zmian klimatu jest więc udział państw rozwijających się – a przynajmniej część z nich. Tymczasem sprawa jest nagląca, gdyż wyniki badań i skali zmian zachodzących w atmosferze przekonują, że wskaźniki przyjęte w Protokole z Kioto są niewystarczające, zwłaszcza rekomendowana redukcja emisji gazów szklarniowych o co najmniej 60% w stosunku do roku bazowego (1990) w ciągu najbliższych pięćdziesięciu lat¹³⁸.

Trzecim kryterium oceny skuteczności międzynarodowych reżimów ekologicznych zaproponowanym przez Michele Betsill jest pośrednie oddziaływanie procesu negocjowania reżimu i następnie jego funkcjonowania na zmianę zachowań państw oraz na rozwiązywanie globalnego problemu zmian klimatu przez tworzenie w długim okresie nowych możliwości przyszłych działań¹³⁹. Jest bowiem prawdopodobne, że mimo rozczarowań i krytycznych ocen reżimu w krótkim czasie uruchomiony proces współpracy i organizujące go instytucje będą ułatwiały współdziałanie państw i podnosiły efektywność w długim okresie. Źródłem optymizmu jest tu postrzeganie reżimów międzynarodowych jako katalizatorów uczenia się uczestniczących w nich państw i kształtowania się wśród nich wspólnego rozumienia rozwiązywanych problemów¹⁴⁰. Podobny pogląd sformułował Arild Underdal. Jego zdaniem negocjacje międzynarodowe – a międzynarodowy reżim zmian klimatu jest dynamicznym negocjowaniem – często są realizowanym na dużą skalę procesem uczenia się, w wyniku którego niektóre uczestniczące w nim państwa modyfikują dotychczasowe postrzeganie, zauważają alternatywne opcje działania i zmieniają kryteria racjonalności, a w konsekwencji swoje zachowania modyfikują¹⁴¹. Głoszony jest nawet pogląd, że długoterminowy sukces reżimu zmian klimatu zależy od

¹³⁷ G. Kütting, *Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Environmental Agreements*, London 2000, s. 36.

¹³⁸ H. Bulkeley, S. C. Moser, *Responding to Climate Change: Governance and Social Action beyond Kyoto*, „Global Environmental Politics”, 2007, nr 2, s. 1.

¹³⁹ M. Betsill, op.cit., s. 117.

¹⁴⁰ O. R. Young, *The Institutional Dimension of Environmental Change: Fit, Interplay and Scale*, Cambridge 2002, s. 31.

¹⁴¹ A. Underdal, *One Question*, s. 5.

jego zdolności do wypracowania nowej logiki „poprawności” w działaniach służących rozwiązywaniu tego problemu¹⁴². Peter Haas i Jan Sundgren po przeanalizowaniu około stu trzydziestu międzynarodowych reżimów ekologicznych doszli do jednoznacznego wniosku – że niezwykle trudno zmierzyć oddziaływanie reżimu na poprawę jakości środowiska, mimo że jest ona jego celem¹⁴³. Oznacza to, że rzeczywista instytucjonalna skuteczność reżimu, czyli wpływ na zmianę zachowań państw, może zawodzić w poprawianiu jakości środowiska. Z ekologicznego punktu widzenia bowiem reżim jest skuteczny, gdy przyczynia się do łagodzenia, a najlepiej eliminowania negatywnych skutków antropogenicznego oddziaływania na środowisko.

Przykład reżimu zmian klimatu jednoznacznie pokazuje, że ocena efektywności międzynarodowych reżimów jest przedsięwzięciem skomplikowanym. W reżimach „ekologicznych” trudności znacząco zwiększa złożoność problemów będących przedmiotem regulacji. Ocena skuteczności reżimów „wojskowych” w sensie ich wpływu na zachowania i na rozwiązywanie regulowanego problemu wydaje się bardziej jednoznaczna. Wykonywanie zobowiązań w zakresie rozbrojenia konwencjonalnego albo nieproliferaacji broni jądrowej lub uchylanie się od nich jest bardziej „czytelne”. Nie oznacza to jednak, że reżimy te z zasady są bardziej efektywne od „ekologicznych”. Można bowiem mówić wręcz o kryzysie skuteczności reżimu nieproliferaacji broni jądrowej, chociażby ze względu na politykę Korei Północnej i Iranu. Na skuteczność reżimu rozbrojenia konwencjonalnego w Europie rzuca cień polityka Rosji, która w lipcu 2007 roku podjęła decyzję o zawieszeniu wykonywania jego zobowiązań.

Obok kryteriów „mierzenia” efektywności reżimów międzynarodowych rozważane są również warunkujące je zmienne. Pamela Chasek, David Downie i Janet Welsh Brown podkreślają, że międzynarodowe reżimy ekologiczne są efektywne w takim stopniu, w jakim uczynią je ich strony¹⁴⁴; zasadność tej opinii nie wydaje się ograniczona do reżimów „eko-

¹⁴² R. Mitchell, *Flexibility, Compliance and Norm Development in the Climate Regime*, [w:] *Implementing the Climate*, s. 66.

¹⁴³ P. M. Haas, J. Sundgren, *Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty*, [w:] *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*, red. N. Choucri, Cambridge 1993, s. 409.

¹⁴⁴ P. S. Chasek, D. L. Downie, J. Welsh Brown, *Global Environmental Politics (Dilemmas in World Politics)*, Boulder 2006, s. 197.

logicznych”. Zdaniem trojga badaczy najważniejszą zmienną niezależną decydującą o skuteczności reżimów jest polityczna wola uczynienia ich skutecznymi. Rozwijając myśl, koncentrują się na efektywności reżimów ekologicznych, rozumianej jako dający się zmierzyć stopień poprawy stanu środowiska. Tak pojmowaną skuteczność uważają za pochodną trzech czynników (mających zastosowanie do określania skuteczności także innych reżimów). Pierwszym jest konstrukcja, a dokładniej treść reżimu; autorzy piszą o „sile” poszczególnych norm, określających zarówno zobowiązania państw, jak i procedury weryfikacji przyjętych zobowiązań, składania sprawozdań, przeprowadzania monitoringu stanu środowiska; drugim – poziom politycznej akceptacji reżimu, swoistej identyfikacji z jego normami; trzecim – poziom zgodności działań państw z normami określonymi w reżimie. Oddziaływanie każdej z tych trzech zmiennych znacząco się różni w zależności od państw i problemów poddanych regulacji¹⁴⁵.

Pamela Chasek, David Downie oraz Janet Welsh Brown szczególną uwagę poświęcili barierom tworzenia i funkcjonowania silnych, czyli skutecznych międzynarodowych reżimów ekologicznych. Za główne uznali: ograniczenia systemowe; brak niezbędnych subiektywnych warunków, np. w postaci zainteresowania się przez państwo problemem ekologicznym i woli angażowania się w jego rozwiązywanie; bariery proceduralne oraz specyfikę globalnych problemów ekologicznych¹⁴⁶. Ograniczenia systemowe, ich zdaniem, tworzą zjawiska i procesy występujące w międzynarodowym środowisku, ale także w państwach. Zaliczają do nich przede wszystkim poliarchiczność środowiska międzynarodowego, będącą jego trwałą cechą. W takim środowisku – szczególnie ze względu na nakłady na przeciwdziałanie problemom ekologicznym – państwa mogą się obawiać, że inne zyskają nad nimi przewagę polityczną lub gospodarczą. Taka postawa nie sprzyja powoływaniu skutecznych międzynarodowych reżimów ekologicznych.

Przegląd dyskusji na temat skuteczności międzynarodowych reżimów, ze szczególnym uwzględnieniem ekologicznych, wyraźnie pokazuje brak wspólnego stanowiska – z wyjątkiem zgody co do rozgraniczenia skuteczności instytucjonalnej, identyfikowanej ze stopniem wpływania na zachowania państw, oraz skuteczności w zakresie przyczyniania się do rozwiązy-

¹⁴⁵ Ibidem, s. 197–198.

¹⁴⁶ Ibidem, s. 198–207.

wania regulowanych problemów. Zgodne jest też traktowanie skuteczności reżimów jako zmiennej zależnej warunkowanej zespołem zmiennych niezależnych. Poglądy w sprawie zakresu tych ostatnich zmiennych są znacząco zróżnicowane, występują jednak pewne wspólne elementy. Za zmienne wzmacniające skuteczność reżimów uważa się zasoby finansowe, technologiczne, organizacyjne oraz wiedzę i umiejętności, które państwa są gotowe – a więc mają wolę polityczną – zaangażować na rzecz rozwiązywania problemów ekologicznych i innych. Panuje także zgoda co do tego, że polityczna wola angażowania się w rozwiązywanie problemów międzynarodowych oraz sprzyjający klimat polityczny przyczyniają się do podniesienia poziomu skuteczności reżimów, natomiast ich brak będzie tę skuteczność obniżał.

Reasumując, należy podkreślić, że reżimy są formą międzynarodowych instytucji. Refleksja wyjaśniająca ich funkcjonowanie odwołuje się do grocjuszowskiej wizji stosunków międzynarodowych, przyznaje bowiem instytucjom istotną rolę w kształtowaniu kooperacyjnych zachowań państw w procesie realizacji ich egocentrycznie zdefiniowanych interesów. Tym samym integruje normy z interesami, uznając, że realizacja owych interesów jest wynikiem zmiany kryteriów racjonalności państw pod wpływem norm. Reżimy przyczyniają się bowiem do przewyższania właściwej państwom racjonalności indywidualnej na rzecz kolektywnej. Stają się też ważnym czynnikiem stabilizacji środowiska międzynarodowego i zwiększania przewidywalności zachowań państw przez pogłębianie i zwiększanie różnorodności więzi instytucjonalnych między nimi. Odgrywają też coraz istotniejszą rolę w procesach sterowania coraz bardziej złożonym środowiskiem międzynarodowym. W tym procesie reżimy wypełniają lukę między szerokim podejściem koncentrującym się na strukturach międzynarodowych (w sensie rozkładu sił) a podejściem wąskim, czyniącym przedmiotem analizy organizacje międzynarodowe¹⁴⁷.

¹⁴⁷ M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim*, s. 65.

The Theory and Practice of International Regimes

Summary

International regimes are a kind of international institutions making state and other parties subject to negotiated rigors of behavior. They operate in many areas of international relations: ecology, military, economy and others. They cooperate with international organizations becoming part of the collective control solutions for the international community. Regimes are also the subject of research and accompanying theoretical reflection. The result is a theory of international regimes, developed in the study of international relations. It evolves, changing the subject of interest from the creation of regimes into the direction of their operation and efficiency.

The aim of this paper is to analyze the genesis of the theory of international regimes and the nature of international regimes and their characteristics, the processes of their formation and functioning, as well as effectiveness.

ANDRZEJ DYBCZYŃSKI*

Teoria sojuszy międzynarodowych**

Wprowadzenie

Winston Churchill powiedział, że jest tylko jedna rzecz gorsza niż walka wespół z sojusznikami – walka bez sojuszników. Sojusze są dla badacza stosunków międzynarodowych interesujące nie tylko ze względu na tę – tak błyskotliwie wyrażoną przez Churchilla – konstatację, wskazującą na złożoność tego zjawiska. Procesy zawiązywania i kresu sojuszy, ich oddziaływania na środowisko zewnętrzne dostarczają nie mniej interesujących wniosków na temat natury stosunków międzynarodowych. Należąc do najstarszych fenomenów, sojusze są obszarem intensywnych badań¹. Celem tego tekstu jest zaproponowanie kompletnej teorii sojuszy międzynarodowych, zbudowanej na podstawie badań własnych oraz analizy najważniejszych ustaleń w kwestii sojuszy, jakie w ostatnich kilkudziesięciu latach wypracowała teoria stosunków międzynarodowych.

* Andrzej Dybczyński – politolog, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Jego zainteresowania naukowe obejmują negocjacje oraz teorię stosunków międzynarodowych, w szczególności teorię sojuszy oraz rolę siły w stosunkach międzynarodowych.

** Artykuł został przygotowany w 2012 roku, będąc wówczas prezentacją częściowych wyników badań poświęconych teorii sojuszy międzynarodowych. Na prośbę redaktorki tomu, mimo opóźnienia w procesie wydawniczym, autor zgodził się na publikację tekstu z uwagi na jego teoretyczny – a więc stosunkowo niewrażliwy na upływ czasu – charakter. Prezentowane w nim treści zostały rozwinięte, a w niektórych elementach zmodyfikowane, w wydanej w 2014 roku książce formułującej ogólną teorię sojuszy międzynarodowych, A. Dybczyński, *Sojusze międzynarodowe*, Warszawa 2014, ss. 442.

¹ Niestety, nie w nauce polskiej. Pomijając publikacje Roberta Kupieckiego oraz Bolesława Balcerowicza, trudno znaleźć analizy sojuszy bądź różnych aspektów ich funkcjonowania.

Autor podejmujący się sformułowania teorii jakiegokolwiek zjawiska w stosunkach międzynarodowych staje przed wyborem perspektywy teoretycznej, którą uzna za wiodącą. W moim wypadku jest to problem pozorny. Za zdecydowanie najbardziej efektywny, mający największą moc eksplanacyjną paradygmat badawczy uznaję realizm, a w szczególności – realizm strukturalny. Ponadto, co znacznie ważniejsze, bo nacechowane obiektywnie, większość wartościowych obserwacji teoretycznych dotyczących sojuszy międzynarodowych poczyniono właśnie w łonie paradygmatu realistycznego – a zatem rekonstrukcja teorii sojuszy jest w dużej mierze rekonstrukcją realistycznej teorii sojuszy. Paradygmat realistyczny nie należy do najmodniejszych obecnie podejść w teorii stosunków międzynarodowych. Z pewnością brakuje mu intelektualnego powabu neogramscianizmu, wielowątkowości konstruktywizmu, uroku feminizmu. Jednak, moim zdaniem, pozostaje najbardziej efektywnym narzędziem wyjaśniania zjawisk zachodzących w świecie zdominowanym przez państwa. Teoria sojuszy wypracowana w ramach tego paradygmatu w pełni tę opinię potwierdza.

W niniejszej analizie znajdą się oczywiście odniesienia do innych paradygmatów teoretycznych. Będą one jednak stosunkowo skąpe i pojawią się jedynie wówczas, gdy będzie można uznać rzeczywisty wkład danego paradygmatu w wyjaśnianie i rozumienie zjawiska sojuszy, a nie tylko w prowadzone na bardzo ogólnym poziomie spekulacje dotyczące stosunków międzynarodowych.

Struktura tekstu ma charakter na tyle prosty, że z pewnością nie usatysfakcjonowałyby przedstawiciele refleksywizmu w teorii stosunków międzynarodowych, jednak – miejmy nadzieję – okaże się odpowiednia dla każdego, komu zależy na poznaniu teorii sojuszy jako takiej. W kolejnych częściach przedstawiam pojęcie sojuszu międzynarodowego, sposoby formowania sojuszy, najważniejsze generalizacje na temat funkcjonowania sojuszy oraz kres sojuszy.

Ostatnie wyrażenie wymaga krótkiego komentarza. W języku polskim trudno znaleźć słowo oddające angielskojęzyczną kategorię *alliance ending*. Świadczy to o niedorozwoju teorii stosunków międzynarodowych w Polsce, wyrażającym się choćby w ubóstwie siatki kategorialnej, rodzi też praktyczny problem z określeniem tej części teorii sojuszy. Przez pojęcie „kres sojuszy” rozumiem zatem ogół spraw związanych z końcem ich istnienia – między innymi rozpad sojuszu od wewnątrz, zniszczenie sojuszu od ze-

wnątrz, konsensualne rozwiązanie sojuszu, jego przekształcenie się w inny fenomen międzynarodowy. Szczegółowo formy „kresowienia” – inaczej końca – sojuszy zostaną przedstawione niżej.

Pojęcie sojuszu

Pojęcie *sojusz* jest jedną z kilku najważniejszych kategorii nauki o stosunkach międzynarodowych². Stanisław Bieleń, posiłkując się definicją Juliana Makowskiego pisze: „panuje zgodność, że sojusze są związkami dwóch lub więcej państw, opartymi na umowie sprzymierzeńczej, zawartej w celu zespolenia sił wojskowych, politycznych i gospodarczych oraz uzgodnienia wspólnej akcji w przewidywaniu grożącego niebezpieczeństwa (agresji) ze strony państwa trzeciego (państw trzecich)”³.

Trudno się zgodzić z jego poglądem – i to z trzech powodów. Po pierwsze, jest formułowany ogólnie i niedokładnie. Szczególną uwagę zwraca określenie „zespolenie sił”: można nim objąć treści tak różnorodne, że opis traci swoją precyzję, a przez to kategoria sojuszu staje się niezwykle trudna do operacjonalizacji. Po drugie, w podanym opisie przynajmniej dwa elementy mogą budzić sprzeciw badaczy. Jednym z nich jest stwierdzenie, że sojusz musi się opierać na umowie sprzymierzeńczej. Tymczasem jak zostanie wykazane, sojusze mogą być również związkami niesformalizowanymi, nie wymagają dla swej ważności zawarcia traktatu. Zastrzeżenia może również wywoływać ograniczenie sojuszy do takich związków państw, których celem jest zapobieżenie zagrożeniu ze strony państwa trzeciego. Ponownie: jak zostanie wykazane, sojusze międzynarodowe nie zawsze i niekoniecznie muszą być skierowane przeciwko państwom trzecim, gdyż niekiedy dotyczą wyłącznie państw sprzymierzonych. Po trzecie, definicje występujące w literaturze cechuje stosunkowo duża różnorodność w ujmowaniu owego fenomenu, nie ma zatem podkreślonej przez Stanisława Bielenia zgodności na ten temat wśród badaczy⁴.

² T. J. Christensen, J. Snyder, *Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity*, „International Organization”, 1990, nr 2, s. 137–168.

³ S. Bieleń, *Sojusze międzynarodowe*, „Stosunki Międzynarodowe”, 1992, nr 16, s. 25–26, korzystał z nieopublikowanego opracowania J. Makowskiego z 1953 r. „Zbiór wyrazów i wyrażen używanych w dyplomacji”.

⁴ Por. G. Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*, Baltimore 1968, s. 3.

Jednak żadna spośród kilkudziesięciu analizowanych definicji sojuszy nie wyróżnia się walorami poznawczymi znacznie wyższymi niż zacytowana wyżej. Na przykład według Hansa Morgenthaua sojusze są konieczną funkcją równowagi sił w systemie międzynarodowym, który jest złożony z wielu państw⁵. Z kolei zdaniem Christophera Bladena sojusz to związek państw zawarty w celu zwiększenia ich wspólnej siły⁶. Obie definicje są tak ogólne i cierpią na takie niedostatki metodologiczne, że trudno je uznać za wartościowe narzędzie analityczne. Bardziej jednoznaczną definicję sformułował Stephen M. Walt, jeden z najwybitniejszych znawców zagadnienia, dla którego sojusz to formalne lub nieformalne porozumienie dwóch lub więcej państw dotyczące współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa⁷.

Analiza prezentowanych w literaturze określeń pozwala na wyodrębnienie sześciu cech⁸, które łącznie wydają się najlepszym – choć nie mającym charakteru ścisłej definicji – wyjaśnieniem kategorii sojuszu. Pierwsze trzy cechy pojawiają się w każdej definicji sojuszu, trzy kolejne zaś występują często, ale wskazać można sojusze – dość rzadkie – które tych cech nie posiadają.

Po pierwsze, każdy sojusz zakłada sumowanie zasobów swoich członków. Sumowanie to przybiera mniej lub bardziej sformalizowane i zorganizowane formy, wiąże się z zarządzaniem połączonym potencjałem, a także wywołuje swego rodzaju efekt synergiczny.

Po drugie, istnienie każdego sojuszu jest możliwe dzięki temu, że jego członkowie mają pewne wspólne interesy. Skala tych interesów, ich waga oraz trwałość mogą się bardzo różnić, nie zawsze są też one widoczne dla innych aktorów stosunków międzynarodowych. Jednak zawsze są podstawą funkcjonowania sojuszu.

Po trzecie, wszystkie sojusze są skierowane ku przyszłości. Powstają, ponieważ tworzący je aktorzy przewidują, a niekiedy również planują określony przebieg wydarzeń i sojusz ma być odpowiedzią na przyszłe wydarzenia bądź – bardzo rzadko, o czym niżej – mechanizmem ich wywoływania. Sojusze są zawierane nie dlatego, że coś się wydarzyło (choć niekiedy moż-

⁵ H. J. Morgenthau, *Alliances in Theory and Practice*, [w:] *Alliance Policy in the Cold War*, red. A. Wolfers, Baltimore 1959, s. 185.

⁶ Ch. Bladen, *Alliance and Integration*, [w:] *Alliance in International Politics*, red. J. R. Friedman, Ch. Bladen, S. Rosen, Boston 1970, s. 121.

⁷ S. M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca–London 1994, s. 12.

⁸ J. R. Friedman, *Alliance in International Politics*, [w:] *Alliance in International*, s. 4–5.

na odnieść takie, bardzo mylące, wrażenie), lecz dlatego, że coś może lub ma się wydarzyć.

Po czwarte, większość sojuszy jest skierowana przeciwko innym uczestnikom stosunków międzynarodowych. Elementem historycznie zmiennym jest to, czy owi przeciwnicy są definiowani wprost, czy też nie. Jeśli nawet w umowie sojuszniczej bądź w mniej formalnych ustaleniach dotyczących sojuszu nie pojawia się podmiot ani podmioty, przeciwko którym porozumienie jest skierowane, to analiza środowiska międzynarodowego, w którym dany sojusz powstał, pozwala bardzo łatwo określić jego przeciwnika.

Po piąte, niemal wszystkie sojusze zakładają współpracę militarną swych członków. Współpraca ta przybiera zróżnicowane formy, od ogólnych uzgodnień politycznych do bardzo szczegółowych ustaleń w zakresie planowania, dowodzenia, standaryzacji metod i narzędzi wojny.

Po szóste wreszcie, zdecydowana większość sojuszy powstaje w celu utrzymania istniejącego *status quo*. Łączy to tę cechę z cechą trzecią – większość sojuszy ma zapobiec zmianom środowiska międzynarodowego, jakie mogłyby nastąpić w przyszłości. Konstatacji tej zdają się przeczyć wydarzenia międzynarodowe ostatnich kilku lat; większość sojuszy budowanych w tym czasie przez USA miała na celu zmianę istniejącego w danym regionie *status quo*. Jednak w perspektywie historycznej sytuacja ta stanowi jeden z wyjątków i nie przeczy sformułowanej tu generalnej obserwacji.

Jak wspomniano, omówiony zestaw sześciu cech dość dobrze opisuje kategorię sojuszu. W zależności od konkretnej procedury badawczej możliwe jest tworzenie definicji operacyjnych wykorzystujących wszystkie bądź wybrane cechy.

Siatkę kategorialną związaną z teorią sojuszy tworzy kilka pokrewnych pojęć, a mianowicie: układ, koalicja, ententa oraz reżim. Kategorie te (z wyjątkiem ostatniej) w języku potocznym są często używane synonimicznie w stosunku do kategorii sojuszu, ale w analizie naukowej przypisywane jest im nieco inne znaczenie.

Układ ma najszerszy zakres znaczeniowy. Według Glenna H. Snydera układ jest oczekiwaniem przywódców państw dotyczącym wsparcia, zignorowania lub przeciwstawienia się działaniom podejmowanym przez nich na arenie międzynarodowej⁹. Sojusz stanowi więc formę układu, za-

⁹ G. H. Snyder, *Process Variables in Neorealist Theory*, [w:] *Realism: Restatements and Renewal*, red. B. Frankel, London 1996, s. 173.

węzłą w ten sposób, że oczekiwania – niekiedy sformalizowane – dotyczą wsparcia. Innymi słowy, układy są kontekstem, w którym są realizowane pojedyncze i ustrukturyzowane (takie jak sojusz) zachowania aktorów międzynarodowych.

Z kolei *koalicja* jest pojęciem znacznie węższym: oznacza związek państw z założenia krótkotrwały i służący osiągnięciu konkretnego celu (lub kilku celów). Z koalicją możemy mieć zatem do czynienia na forum organizacji międzynarodowej, kiedy grupa państw uzgadnia wspólne stanowisko w określonej kwestii, lub w wypadku konfliktu zbrojnego, kiedy dwóch lub więcej aktorów decyduje się współdziałać w celu pokonania wspólnego przeciwnika.

Ententa jest ostatnią z kategorii powiązanych z sojuszem. Oznacza ona takie porozumienie między państwami, które nie ma charakteru bezwzględnie zobowiązującego. Ententa opiera się na wzajemnie wyrażanych deklaracjach określonej woli politycznej – woli wsparcia. Należy mieć przy tym na uwadze, że – podobnie jak sojusz – ententa może, ale nie musi być wyrażona na piśmie – najważniejsze jest to, że nie jest wiążąca i zawierające ją strony mają tego pełną świadomość.

Wymienione pięć kategorii (sojusz, układ, koalicja, ententa i reżim) tworzą siatkę kategoryjnej teorii sojuszy. Terminy takie jak: *pakt*, *blok*, *alians*, *traktat* proponuję stosować w polskim dyskursie politologicznym synonimicznie wobec terminu *sojusz*, pamiętając o odrębności trzech pozostałych kategorii. Jednocześnie należy podkreślić, że wiele mechanizmów i zjawisk, które zaobserwowano w odniesieniu do powstawania i funkcjonowania sojuszy, ma także zastosowanie do koalicji, entent i układów. Teoria sojuszy pozostaje zatem ontologicznie otwarta na wyjaśnianie również tych fenomenów w środowisku międzynarodowym. Ponadto owe fenomeny nierzadko ewoluują: ententy i koalicje mogą się przekształcać w sojusze, sojusze zaś rodzą się z układów i ponownie mogą się w nie zamieniać.

Osobnego omówienia wymaga termin *reżim międzynarodowy*. Kategoria ta trafiła do polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych niedawno. Nie jest ona utożsamiana z pojęciem sojuszu, chociaż funkcjonowanie sojuszy i reżimów międzynarodowych może w pewnym zakresie przybierać podobne znamiona. Zgodnie z jedną z najlepszych definicji reżimu międzynarodowego – jest to wyrażony wprost lub nie wprost zbiór zasad,

norm, reguł i procedur podejmowania decyzji, wokół których zbiegają się oczekiwania aktorów w określonych dziedzinach stosunków międzynarodowych¹⁰. Reżimy mogą mieć różny stopień przestrzegania, różny stopień formalizacji oraz różny zasięg terytorialny. Zewnętrzne podobieństwo reżimów i sojuszy międzynarodowych sprowadza się do dwóch zjawisk. Po pierwsze, na ograniczonym geograficznie obszarze (np. w Somalii) i w jakiejś konkretnej dziedzinie (np. ochrona praw człowieka) szereg państw może ze sobą ściśle współpracować – również militarnie – dla osiągnięcia zakładanych celów. Jednak źródłem takiej współpracy nie jest sojusz, lecz reżim międzynarodowy, w ramach którego państwa podejmują określone – zbieżne – działania. Wydaje się, że najbardziej różni reżim od sojuszu kwestia konfliktu: o ile jednym z efektów sojuszu jest obniżenie poziomu konfliktu między jego członkami w różnych dziedzinach, o tyle reżim nie wywołuje takiego skutku. Państwa współpracujące w ramach danego reżimu mogą pozostawać w silnym konflikcie w wielu dziedzinach, których ów reżim nie obejmuje. Po drugie, zewnętrzne podobieństwo reżimów i sojuszy polega na tym, że niekiedy sojusze mogą przekształcać się w reżimy międzynarodowe – np. przez znaczne rozbudowanie swojego składu. Moim zdaniem dzieje się tak z NATO, które prawdopodobnie ewoluuje z postaci klasycznego sojuszu obronnego w kierunku reżimu bezpieczeństwa; jest to hipoteza badawcza, której udowodnienie będzie przedmiotem prowadzonych przeze mnie badań.

Ostatnim problemem związanym z proponowaną tu siatką kategorialną jest historyczne nazewnictwo związków między państwami – niekiedy może być ono mylące. Na przykład związek Francji i Wielkiej Brytanii z 1904 roku to sojusz, ententa to jedynie nadana temu sojuszowi nazwa. Z kolei Wielka Koalicja z czasów drugiej wojny światowej była faktycznie – w sensie teorii sojuszy – koalicją: krótkoterminowym związkiem zawartym w celu realizacji precyzyjnie określonego celu, czyli pokonania Niemiec i Japonii. Jednak odrobina uwagi i świadomego posługiwania się kategoriami teoretycznymi w dyskursie naukowym to cena, którą warto zapłacić za sensowne wzbogacenie języka opisu rzeczywistości oraz zdolność dostrzeżenia istotnych różnic między określonymi typami związków państw.

¹⁰ S. D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, [w:] *International Regimes*, red. S. D. Krasner, Ithaca–London 1995, s. 3.

Powstawanie sojuszy

Jednym z głównych założeń paradygmatu realistycznego jest teza, że zachowania państw są determinowane przede wszystkim przez środowisko międzynarodowe. Oczywiście realiści nie ignorują – jak często i błędnie im się zarzuca – środowiska wewnętrznego państw. Uznają wszakże, że to otoczenie państwa, a w przypadku realistów strukturalnych – struktura środowiska międzynarodowego, jest tym poziomem analizy, na którym najefektywniej się tłumaczy zachowania aktorów w stosunkach międzynarodowych. Obserwacja sposobu formowania sojuszy w pełni to założenie potwierdza: głównym powodem powstawania większości sojuszy w stosunkach międzynarodowych jest środowisko zewnętrzne państw. Jednak teoria realistyczna, czerpiąc w dużej mierze z dorobku behawioralizmu¹¹, bierze pod uwagę również powody wewnątrzpaństwowe. Od przedstawienia tych właśnie czynników rozpocznę prezentację teorii powstawania sojuszy.

Powody wewnątrzpaństwowe

Najkorzystniejszym sposobem zwiększenia potencjału państwa w celu zapobieżenia zewnętrznemu zagrożeniu jest mobilizacja własnych sił. Aktor unika w ten sposób uzależnienia od innych oraz dysponuje dużą swobodą wykorzystania tego potencjału¹². Z kilku powodów metoda ta bywa jednak dla państw – i innych aktorów – niedostępna, i wtedy dążą oni do zwiększenia potencjału przez zawarcie sojuszu. Owe powody – łącznie pięć – to jednocześnie hipotezy tłumaczące powstawanie sojuszy warunkami środowiska wewnętrznego państw.

Po pierwsze, określony kraj może dysponować niewystarczającymi zasobami wewnętrznymi do przeciwstawienia się zagrożeniu. Nawet pełna mobilizacja zasobów militarnych, gospodarczych i populacyjnych nie po-

¹¹ Pomijam tu dyskusję, na ile behawioralizm jest odrębnym paradygmatem w teorii stosunków międzynarodowych, a na ile metodologicznym wariantem klasycznego realizmu.

¹² M. N. Barnett, J. S. Levy, *Domestic Sources of Alliances and Alignments: The Case of Egypt, 1962–73*, „International Organization”, 1991, nr 3, s. 369–395.

zwolni zrównoważyć potęgę ewentualnego przeciwnika. Jest to najbardziej oczywisty i najczęstszy powód poszukiwania sojuszników. I trudno tutaj doszukiwać się jakiejś odkrywczości teorii sojuszy. Powód ten musi jednak zostać wskazany, by uczynić teorię kompletną.

Po drugie, nawet jeśli kraj dysponuje wystarczającymi zasobami, które – zmobilizowane – mogłyby zagwarantować mu militarne bezpieczeństwo, to politycy muszą brać pod uwagę zdolności obronne państwa w długiej perspektywie. Zadziałać przy tym może bardzo niebezpieczny mechanizm: mianowicie mobilizacja zasobów militarnych na bardzo dużą skalę może odbić się niekorzystnie na kondycji ekonomicznej państwa, zwłaszcza gdy będzie trwać przez stosunkowo długi okres. Pogarszający się stan gospodarki w długiej perspektywie mógłby z kolei osłabić potencjał militarny państwa, uniemożliwiając mu ponoszenie kosztów związanych z utrzymaniem i rozwojem sił zbrojnych. W ten sposób w długoterminowej perspektywie wysoka mobilizacja zasobów militarnych może się przyczynić – paradoksalnie – do zmniejszenia potencjału militarnego danego kraju. Tego typu sytuacja panowała w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w Związku Radzieckim, zmuszonym polityką administracji Ronalda Reagana do prowadzenia bardzo wyczerpującego jakościowego wyścigu zbrojeń. Trwające obecnie żywe dyskusje dotyczące polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, ogniskujące uwagę polityków i środowisk analitycznych, za jeden z głównych swoich przedmiotów mają długoterminowe konsekwencje ekonomiczne utrzymywania rozbudowanego potencjału militarnego przez to mocarstwo. Skoro wskazana tu prawidłowość mogłaby stanowić zagrożenie nawet dla najbogatszych państw, tym bardziej może się stać powodem poszukiwania sojuszników zewnętrznych przez państwa o mniejszym potencjale.

Po trzecie, rosnące wydatki państwa, mające na celu zwiększenie jego bezpieczeństwa, zmniejszają zdolność elity rządzącej do podtrzymania podstawowego poparcia politycznego dla własnych działań. Bezpieczeństwo jest bowiem zapewniane dzięki wykorzystaniu zasobów, które mogłyby być skierowane do grup popierających reżim rządzący w postaci nagrody za owo poparcie. Brak tego rodzaju zapłaty w oczywisty sposób osłabia pozycję rządzących. Są oni zatem skłonni do szukania poparcia politycznego na zewnątrz kraju. Tego typu sytuacja najwyraźniej była i jest

widoczna w krajach Trzeciego Świata¹³. Elity polityczne w tych państwach często nie mają legitymizacji na tyle silnej, by móc stabilnie sprawować władzę. To sprawia, że muszą opierać swą władzę na kruchych koalicjach, utrzymywanych przede wszystkim metodą nagród materialnych, nie zaś na wspólnym systemie wartości lub konsensusie jako fundamencie systemu politycznego, jak w krajach wysoko rozwiniętych. Tego rodzaju „strategia przeżycia” zmusza elity rządzące do realizacji doraźnej polityki zwiększającej konsumpcję społeczną, co dodatkowo hamuje szanse rozwoju gospodarczego i pogłębia oddziaływanie analizowanego tu czynnika. Przywódcy kraju stają zatem w obliczu niebezpieczeństwa polegającego na tym, że równoważenie zagrożenia zewnętrznego pozostawi nierównoważone wewnętrzne zagrożenie ich przetrwania. Z tego względu zasoby, którymi dysponują, starają się kierować na utrzymanie poparcia wewnętrznego, na zagrożenia zewnętrzne odpowiadając próbami formowania sojuszy międzynarodowych¹⁴.

Po czwarte, struktury polityczne i ekonomiczne w danym kraju mogą ograniczać elicie rządzącej dostęp do zasobów. Ograniczenie to może być trudne do omińnięcia, jeśli uzyskanie dostępu do zasobów pociągałoby za sobą wysokie koszty polityczne. Trzy rodzaje zasobów mają, zdaniem Samuela Huntingtona, szczególne znaczenie dla zagwarantowania państwu bezpieczeństwa¹⁵. Są to: ludność, pieniądze, dobra materialne. Państwa różnią się między sobą nie tylko wysokością tych zasobów, ale również zdolnością do ich wykorzystania. Charakterystyczna jest pod tym względem sytuacja krajów słabo rozwiniętych. Ich infrastruktura administracyjna jest często bardzo nieefektywna – między innymi z powodu korupcji, partykularyzmów, niskiego poziomu wykształcenia. Podobne problemy dotyczą infrastruktury finansowej i logistycznej. W rezultacie elity polityczne dysponują bardzo skromnymi możliwościami penetracji zasobów społeczeństwa, nawet jeśli nie są one najniższe. Doskonałym przykładem jest sytuacja Rosji przed pierwszą wojną światową. Zasoby ludnościowe tego państwa z wojskowego punktu widzenia były niemal nieograniczone,

¹³ Z zastrzeżeniem archaiczności tego określenia.

¹⁴ S. R. David, *Explaining Third World Alignment*, „World Politics”, 1991, nr 2, s. 233–256.

¹⁵ S. Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, New York 1961, s. 1.

lecz mobilizację i wykorzystanie armii bardzo utrudniała słabo rozwinięta sieć komunikacyjna. W analogicznej sytuacji jest wiele współczesnych krajów (zwłaszcza w Afryce). W związku z tym ich elity polityczne, dążąc do zwiększania potencjału państwa, muszą stosować pośrednie metody wykorzystywania dostępnych zasobów. Metody pośrednie oferują podwójną korzyść: są mniej widoczne dla społeczeństwa i dzięki temu w mniejszym stopniu generują społeczny opór, a ponadto nie godzą w interes klasy rządzącej przez zmniejszanie zasobów wykorzystywanych przez nią w sposób bezpośredni. Przykładem stosowania metod pośrednich do zwiększania krajowego potencjału są umowy zawierane przez rządy wielu państw afrykańskich. Uzyskują one środki na zwiększenie własnego bezpieczeństwa – często drogą zakupu uzbrojenia – udzielając międzynarodowym korporacjom licencji na eksploatację własnych zasobów naturalnych. Elita rządząca nie jest w stanie wykorzystać potencjalnego bogactwa ze względu na niedorozwój infrastrukturalny kraju¹⁶. Tego typu strategii pośrednie są jednak dostępne w ograniczonym stopniu. Wewnętrzne ograniczenia polityczne i gospodarcze wpływają zatem na podejmowanie przez liderów decyzji o zawarciu sojuszu międzynarodowego w celu uzyskania gwarancji bezpieczeństwa.

Po piąte, w niektórych krajach elity rządzące utrzymują się przy władzy głównie dzięki zdolności do zbrojnej pacyfikacji opozycji wewnętrznej. Ta zdolność do pacyfikacji, będąca podstawowym warunkiem przetrwania rządzących, jest bardzo często kosztowna. W związku z tym elity polityczne znaczną część dostępnych zasobów wykorzystują do utrzymania się przy władzy. Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa elity te starają się natomiast zapewnić przez zawieranie sojuszy z mocarstwami, na które cedują zadanie równoważenia zagrożeń. W takiej sytuacji znajdował się na przykład Egipt w 1967 roku¹⁷, a także Francja i – w mniejszym stopniu – Wielka Brytania w okresie rozpadu ich imperiów kolonialnych (wojny w Algierii, Indochinach).

Wymieniony wyżej katalog wewnątrzpaństwowych przyczyn zawierania sojuszy międzynarodowych wydaje się wyczerpywać – przynajmniej obecnie – ten rodzaj determinantów zachowań państw. Należy przy tym mieć na uwadze, że często decyzje o zawarciu sojuszu są podejmowane

¹⁶ S. R. David, *op.cit.*, s. 237–240.

¹⁷ M. N. Barnett, J. S. Levy, *op.cit.*, s. 381.

w wyniku jednoczesnego wystąpienia więcej niż jednego ze wskazanych powodów. Laboratoryjna czystość i przejrzystość teorii ulega oczywiście zatarciu w trakcie analizy konkretnych sojuszy międzynarodowych. Jest to jednak zjawisko towarzyszące operacjonalizacji każdej teorii.

Powody zewnątrzpaństwowe

Zasadniczych powodów formowania międzynarodowych sojuszy należy szukać w środowisku zewnętrznym państw. Główne, a bardzo często jedyne cele sojuszu odnoszą się przecież do środowiska zewnętrznego – zatem najważniejsze bodźce motywujące państwo do utworzenia sojuszu również mają charakter zewnętrzny. Jeśli zwiększanie własnego potencjału nie jest możliwe z powodów wyżej analizowanych, przywódcy państwa mają do wyboru jedną z dwóch strategii: przyłączanie (ang. *bandwagoning*) lub równoważenie (ang. *balancing*)¹⁸. Są to jedyne możliwe metody zagwarantowania bezpieczeństwa państwu zbyt słabemu, by mogło ono samodzielnie odeprzeć zagrożenia.

Przyłączanie może przybrać jedną z dwóch form. Państwo może stworzyć sojusz ze znacznie silniejszym aktorem albo w celu złagodzenia jego agresywnej postawy wobec przyłączającego się, albo dla uczestniczenia w podziale zysków, które spodziewane są w wyniku działań tego aktora. Z kolei równoważy to zawieranie przez dwa lub więcej państw sojuszu przeciwko innemu państwu w celu wyrównania wywoływanego przez nie zagrożenia.

Przyłączanie

Liderzy mocarstw są przekonani często – i mylnie – o dominacji strategii przyłączania w stosunkach międzynarodowych. Najbardziej jaskrawe przykłady takiego myślenia to rozbudowa floty niemieckiej przez Alfreda von Tirpitz przed pierwszą wojną światową w celu skłonienia Wielkiej Brytanii do zawarcia porozumienia z Niemcami, później zaś próby zastraszenia

¹⁸ S. M. Walt, *op.cit.*, s. 17–21.

Turcji i Norwegii, by skłonić je do zacieśnienia relacji ze Związkiem Radzieckim i zniechęcić do wstępowania do NATO, a także polityka ZSRR wobec Chin na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. U podstaw przekonania o możliwości nakłonienia słabszych aktorów do przyłączenia leży słuszny poniekąd pogląd, że kraj dysponujący dużą siłą jest atrakcyjnym partnerem. Zmniejszanie się siły danego kraju obniża z kolei jego atrakcyjność. Sojusze, w których dominujące mocarstwo słabnie, są więc bardzo niestabilne.

By ocenić skłonność państw do przyłączania, należy rozpatrzyć motywy, jakimi one się kierują, decydując się na sojusz z dominującym mocarstwem. Oczywiście motywy natury zewnętrznej – wewnętrzne omówione zostały wyżej.

Państwa wybierające strategię przyłączania jako sposób tworzenia sojuszu kierują się motywami dwojakiej natury. Na tej podstawie możemy zidentyfikować dwa typy przyłączania w stosunkach międzynarodowych: przyłączanie ofensywne oraz przyłączanie defensywne.

Przyłączanie ofensywne to forma wejścia w sojusz z dominującym mocarstwem, której celem jest udział w spodziewanych zyskach tego mocarstwa. Zachowanie takie można określić w pewnym sensie jako „strategię hieny”. Oto dane państwo przyłącza się do innego aktora w przekonaniu, że wkrótce jego akcja na arenie międzynarodowej przyniesie mu wymierne korzyści. Wkład przyłączającego się w ich osiągnięcie jest nieznaczny, natomiast zyski – jakkolwiek często niewielkie – wkład ten przewyższają. Przykładem przyłączenia ofensywnego w stosunkach międzynarodowych jest wypowiedzenie Francji wojny przez Włochy w 1940 roku, a więc już po ataku niemieckim, przyłączenie się Związku Radzieckiego do wojny z Japonią w 1945 roku, a także – zdaniem autora – przyłączenie się Polski do Stanów Zjednoczonych w obliczu agresji na Irak w 2003 roku.

Z kolei przyłączanie defensywne polega na zawarciu sojuszu z państwem znacznie silniejszym i zagrażającym państwu przyłączającemu się. Celem przyłączania defensywnego jest ułagodzenie dominującego mocarstwa, doprowadzenie do sytuacji, w której nie widzi ono potrzeby atakowania kraju, który już się przyłączył. Przyłączanie defensywne jest strategią zawarcia sojuszu o tyle ryzykowną, że wymaga zaufania dominującemu mocarstwu. Liderzy słabego kraju, decydując się na przyłączenie, muszą bowiem się zgodzić na poniesienie przez własne państwo określonych

kosztów. Mocarstwo dominujące zgodzi się na przyłączenie defensywne, jedynie jeśli uzna, że w ten sposób osiągnie korzyści, których się domaga, i może zaniechać agresywnej polityki. Liderzy państwa przyłączającego się muszą uwierzyć, że poniesione przez nie nakłady zaspokoją żądania mocarstwa dominującego. Ponieważ jednocześnie liderzy ci dążą do minimalizacji kosztów, uzyskanie porozumienia satysfakcjonującego obie strony nie jest łatwe. W historii stosunków międzynarodowych przykładem przyłączenia defensywnego jest związanie się Rumunii z Niemcami przed niemieckim atakiem na ZSRR. Nieudaną próbę realizacji strategii przyłączenia stanowił niedoszły przewrót wojskowy w Królestwie Jugosławii w początkowym okresie drugiej wojny światowej, mający na celu zdobycie władzy przez reżim, który byłby zdolny do zawarcia porozumienia z Niemcami i w ten sposób radykalnie zmniejszył zagrożenie Jugosławii agresją niemiecką.

Równoważenie

Przekonanie, że państwa zawierają sojusze w celu zrównoważenia siły innego aktora, jest najważniejszym elementem teorii powstawania sojuszy. Państwa tworzą sojusz, by zminimalizować ryzyko bycia zdominowanym przez inne państwo lub koalicję. Strategię równoważenia wybierają z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, sprzymierzanie się ze stosunkowo słabym aktorem, w przeciwieństwie do sojuszu z państwem bardzo silnym, zmniejsza prawdopodobieństwo zdominowania przez nie partnera. Henry Kissinger w latach siedemdziesiątych optował za zbliżeniem z Chinami, gdyż jego zdaniem w trójkącie USA – ZSRR – Chiny znacznie więcej korzyści przynosiła Stanom Zjednoczonym strategia współpracy ze słabszymi Chinami¹⁹. Innym przykładem oddziaływania tego czynnika jest polityka zagraniczna Wielkiej Brytanii w stosunku do Europy w XIX wieku. Po drugie, tworzenie sojuszu z państwami względnie słabymi zwiększa możliwości wpływu każdego z aktorów na cały sojusz. Dzieje się tak dlatego, że koszty opuszczenia sojuszu przez któreś państwo są dla wszystkich pozostałych państw stosunkowo wysokie. Według Kennetha N. Waltza „drugorzęd-

¹⁹ H. Kissinger, *White House Years*, Boston 1979.

ne państwa, jeśli mają wybór, wolą przyłączać się do słabszego, ponieważ to właśnie silniejszy im zagraża. Po stronie słabszego są zarówno bardziej doceniane, jak i bezpieczniejsze. Pod warunkiem oczywiście, że sformowana koalicja jest wystarczająco silna, by odstraszyć silniejszego²⁰.

Przedstawione powody decydują o preferowaniu strategii równowagi jako metodzie formowania sojuszu. Nie do końca pozostaje jednak jasne, co równowagę tworzące sojusze państwa. Zdaniem Stephena M. Walta zawierają one sojusze nie po to, by zrównoważyć siłę innego państwa (lub grupy państw), lecz wywoływane przez nie zagrożenie. Siła bowiem jest tylko jednym z elementów zagrożenia. Zagrożenie stwarzane przez państwo – centralna kategoria w teorii powstawania sojuszy Stephena M. Walta – składa się z czterech elementów. Są nimi: ogólna siła, potencjał ofensywny, bliskość geograficzna, intencje.

Ogólna siła obejmuje cały potencjał, jakim dysponuje kraj mogący stanowić zagrożenie dla innych państw. Państwo dysponujące odpowiednio dużą siłą ma dwojaką możliwość jej wykorzystywania w środowisku międzynarodowym i wpływania na innych aktorów. Po pierwsze – może „karać” państwa uniemożliwiające mu osiągnięcie celów politycznych, po drugie zaś – „nagradzać” aktorów prowadzących przyjazną wobec niego politykę.

Mianem potencjału ofensywnego określa się zdolność państwa do atakowania innego aktora przy użyciu sił zbrojnych. Potencjał ofensywny zatem to wielkość i zdolność armii do rozpoczęcia agresji. Jeśli pozostałe czynniki pozostają równe, państwo posiadające większy potencjał ofensywny stanowi większe zagrożenie od państwa, które dysponuje mniejszym potencjałem ofensywnym. Należy przy tym zauważyć, że potencjał ofensywny jest bardzo ściśle powiązany z „ogólną siłą” oraz z bliskością geograficzną – innymi elementami składającymi się na zagrożenie. Związek potencjału ofensywnego z „ogólną siłą” polega na tym, że siła militarna państwa jest pochodną jego siły ekonomicznej, populacyjnej i szeregu innych czynników. Ogólne zasoby siły mogą być w różnym stopniu konwertowane na siłę militarną. Natomiast związek potencjału ofensywnego z bliskością geograficzną sprowadza się do tego, że nie każde środki militarne umożliwiają zaatakowanie dowolnego aktora – występuje tu zależność od geograficznej dostępności tego aktora.

²⁰ K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York 1979, s. 126–127.

Rola potencjału ofensywnego w stwarzaniu zagrożenia jest bardzo złożona. Nagłe i znaczące posłużenie się nim może skłonić inne państwa do zachowań równoważących. Na przykład rozbudowa niemieckiej floty przez Alfreda von Tirpitz skłoniła polityków angielskich do zacieśnienia więzów z Francją i Rosją. Podobnie się stało pięćset lat wcześniej – połączenie ofensywnego potencjału Polski i Litwy wpłynęło na decyzję zakonu krzyżackiego o rozpoczęciu wojny prewencyjnej w 1409 roku²¹. Z drugiej jednak strony nagłe i znaczące użycie potencjału ofensywnego wobec słabych państw, nie dając im czasu na zorganizowanie oporu, może je skłonić do kapitulacji (państwa bałtyckie w roku 1940).

Kolejnym elementem zagrożenia jest bliskość geograficzna. Zdolność do wpływania na innych aktorów maleje wraz ze wzrostem odległości od nich. Prawidłowość ta występuje również we współczesnym świecie, mimo dużej roli odgrywanej przez technologię. Im bliżej znajdują się dwaj aktorzy stosunków międzynarodowych, tym większymi możliwościami ranienia – a więc tworzenia zagrożenia – dysponują. Czym jednak jest owa geograficzna odległość między aktorami, z których jeden stanowi zagrożenie? Wydaje się, że bliskość geograficzna ma wymiary: matematyczny i praktyczny. Mianem jej wymiaru matematycznego określam odległość mierzoną w danych jednostkach z pominięciem wszelkich innych czynników. Wymiar praktyczny natomiast to odległość z uwzględnieniem wszelkiego rodzaju warunków terenowych, które ułatwiają bądź utrudniają przemieszczanie ludzi i sprzętu. Wymiar praktyczny może zatem zmniejszać lub zwiększać odległość między aktorami.

I wreszcie elementem tworzącym zagrożenie są intencje. Intencje oznaczają skłonność liderów danego państwa do agresywnego zachowania wobec innych państw. Intencje są szczególnie ważnym elementem zagrożenia ze względu na swój subiektywny charakter. Bardzo znaczące jest spostrzeżenie, że dużą rolę odgrywają nie tylko intencje liderów, lecz również sposób ich postrzegania przez otoczenie międzynarodowe. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której – mimo agresywnej retoryki – przywódca państwa nie mają agresywnych zamierzeń wobec innych, ale taki odbiór ich zachowania wpływa mimo wszystko na wzrost poczucia zagrożenia.

²¹ A. Nadolski, *Grunwald 1410*, Warszawa 1999.

Warto zauważyć, że nawet państwa o stosunkowo niskim potencjale mogą swym zachowaniem skłonić innych aktorów do zachowań równoważących. Doskonały jest tu przykład Libii. Na początku lat osiemdziesiątych Stany Zjednoczone, Francja, Egipt, Izrael, Czad i Sudan koordynowały swą politykę wobec Libii ze względu na zagrożenie, które stwarzał Mu'ammar al-Kaddafi²².

Niezwykle istotną konsekwencją agresywnych intencji jako czynnika kreującego zagrożenie jest również fakt, że wobec państwa bardzo agresywnego nie można zastosować strategii przyłączania. Stawiając żądania, wymusza ono bowiem na swej ofercie politykę równoważenia. Doskonale oddają to słowa premiera Belgii, stanowiące odpowiedź na niemieckie ultimatum z 2 sierpnia 1914 roku: „Jeśli musimy umrzeć, lepiej umrzeć z honorem. Nie mamy innego wyboru. Nasza uległość niczemu by nie służyła. Nie miejmy wątpliwości: jeśli Niemcy zwyciężą, Belgia, bez względu na jej postawę, zostanie włączona do Rzeszy”²³.

Kryteria różnicujące

Odróżnienie zewnętrznych i wewnętrznych czynników skłaniających państwo do zawarcia sojuszu nie wydaje się czynnością trudną. Nie zawsze jasne jest natomiast, czy mamy do czynienia z przyłączeniem, czy też równoważeniem. Mylące jest kryterium, wedle którego przyłączanie to tworzenie sojuszu z państwem silniejszym, równoważenie zaś to alians z krajem słabszym lub równym siłą. W celu odróżnienia obu form wygodnie jest posłużyć się trzema innymi kryteriami.

Po pierwsze, przyłączanie implikuje nierówną wymianę między sojusznikami, podczas gdy równoważenie zakłada względnie sprawiedliwy podział kosztów i zysków sojuszników. Państwo wrażliwe czyni asymetryczne koncesje na rzecz kraju dominującego i akceptuje rolę aktora podporządkowanego. Wydaje się – na podstawie oficjalnie dostępnych informacji – że z tego typu sytuacją mamy do czynienia obecnie w relacjach Polska – Stany Zjednoczone.

²² P. Calvocoressi, *Polityka międzynarodowa po 1945 roku*, Warszawa 1998.

²³ L. Albertini, *The Origins of the War of 1914*, London 1952, s. 458.

Po drugie, przyłączanie jest formą przystosowania się do presji; przystosowanie to może mieć charakter wyraźny lub ukryty. Równoważenie z kolei implikuje wzajemne uznanie swych interesów przez tworzących sojusz aktorów. Przykładem przyłączania jako formy przystosowania się do presji może być podporządkowanie Czechosłowacji Niemcom przed wybuchem drugiej wojny światowej.

Po trzecie, przyłączanie sugeruje skłonność słabszego sojusznika do poparcia nielegitymizowanej akcji dominującego kraju. W przeciwieństwie do niego, sojusz równoważący prawdopodobnie rozpadłby się, jeśliby któryś z jego członków starał się wykorzystać go dla partykularnych celów²⁴. Ponownie nasuwa się tu jako przykład współpraca Polski ze Stanami Zjednoczonymi w związku z agresją na Irak w 2003 roku.

Kiedy państwa są skłonne do praktyk równoważących, kiedy zaś preferują przyłączanie?

Równoważenie jest zjawiskiem powszechnym w stosunkach międzynarodowych. Przyłączanie natomiast występuje bardzo rzadko i tylko w bardzo specyficznych okolicznościach. Jak pisałem wyżej, przyłączanie wymaga zaufania, pewności co do zachowania drugiego aktora. Ponieważ takiej pewności w stosunkach międzynarodowych mieć nie można – co jest konsekwencją anarchii – przyłączanie występuje niezwykle rzadko. Bywa ono rezerwową strategią stosowaną wówczas, gdy niemożliwe jest równoważenie. Ze względu na liczbę aktorów w stosunkach międzynarodowych i bardzo często sprzeczne interesy względnie łatwo można znaleźć partnera do sojuszu równoważącego, stąd ta praktyka jest znacznie bardziej powszechna.

Na wybór między przyłączaniem a równoważeniem wpływają również inne, mniej istotne zmienne.

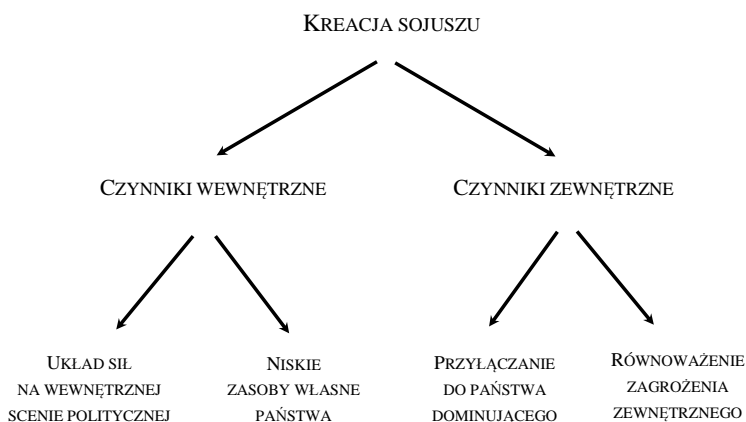
Im państwo słabsze, tym bardziej jest skłonne do przyłączania, gdyż jego wkład do sojuszu równoważącego byłby bardzo niewielki. Słabe państwa zatem, wybierając sojusz, często przyłączają się do strony, której szanse na zwycięstwo postrzegają jako większe. Ponadto państwa słabe są zainteresowane przede wszystkim rozwojem sytuacji w ich bezpośrednim otoczeniu, przyłączają się więc do najbliższego (w sensie geograficznym) mocarstwa. Z tej perspektywy można zadać pytanie o racjonalność polityki zagranicznej Polski zakładającej bliski sojusz ze Stanami Zjednoczonymi.

²⁴ S. M. Walt, *Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia*, „International Organization”, 1989, nr 2, s. 282.

Przyłączanie jest strategią wybieraną wtedy, gdy brakuje potencjalnych sojuszników, z którymi można by utworzyć alians równoważący. Stwierdzenie to nie ma charakteru tautologii, ponieważ dane państwo ma jeszcze możliwość mobilizacji własnych zasobów, nie jest zatem w sposób konieczny skazane na związek z innym aktorem. Przykładu tego typu sytuacji dostarcza polityka Finlandii. Zawierając sojusz z Niemcami w wojnie przeciwko ZSRR, Finlandia pozbawiła się potencjalnych sojuszników w postaci Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. W obliczu dominacji Związku Radzieckiego w 1945 roku nie była więc w stanie wejść do sojuszu równoważącego z tymi mocarstwami i w konsekwencji była zmuszona do pogodzenia się z zajęciem części jej terytorium przez ZSRR.

Czynnikiem wpływającym na decyzję o przyłączeniu lub równoważeniu jest również ogólna sytuacja międzynarodowa. Zgodnie z obserwowaną generalną tendencją duże prawdopodobieństwo wybuchu wojny skłania państwa do przyłączania, natomiast w okresach spadku napięcia międzynarodowego znacznie chętniej prowadzą one politykę równoważenia. Rumunia i Bułgaria w początkowym okresie drugiej wojny światowej przyłączyły się do Niemiec, lecz gdy nastąpił przełom w wojnie na korzyść państw alianckich, porzuciły dotychczasowego sojusznika i zawarły sojusz ze zwycięską koalicją.

Teorię sojuszy w jej wymiarze dotyczącym formowania sojuszy można przedstawić w postaci schematu 1.



Schemat 1. Teoria sojuszy w wymiarze dotyczącym formowania sojuszy

Źródło: Opracowanie własne.

Oceniając wartość teorii powstawania sojuszy lub też aplikując ją do konkretnych badań, należy pamiętać o trzech kwestiach. Po pierwsze, wszystkie ustalenia teoretyczne mają charakter typów idealnych. W praktyce stosunków międzynarodowych tworzenie sojuszu jest uwarunkowane wieloma czynnikami, nie zaś tylko jednym z wyżej wymienionych. W związku z tym przedstawiona analiza daje dopiero podstawę do budowy modeli wyjaśniania genezy konkretnych sojuszy w historii stosunków międzynarodowych. Po drugie, omówione koncepcje wyjaśniania kreacji sojuszy międzynarodowych są wobec siebie komplementarne. Wybór jednej z nich nie oznacza, że pozostałe czynniki nie odegrały żadnej roli w powstaniu danego sojuszu. Po trzecie, analizy akademickie mogą być całkowicie błędne ze względu na ograniczony dostęp badacza do informacji w dziedzinie tak wrażliwej jak polityka zagraniczna i bezpieczeństwo państwa.

Funkcjonowanie sojuszy

Funkcjonowanie jest najbardziej złożonym procesem sojuszy. Z tego powodu teoria sojuszy oferuje – jako narzędzia analityczne – względnie wyizolowane obserwacje dotyczące wybranych najważniejszych aspektów ich funkcjonowania. Trudno to uznać za wadę teorii, skoro izolacja jest jedną z metod jej budowy. Jednak należy pamiętać, że w związku z tym ograniczeniem wiele aspektów funkcjonowania sojuszy pozostaje jeszcze poza spektrum opisu teoretycznego. W tej części artykułu przedstawię ustalenia teorii sojuszy odnoszące się do trzech obszarów ich funkcjonowania: dystrybucji wpływów wewnątrz sojuszu, spójności i efektywności sojuszu oraz efektów istnienia sojuszu. Omówię jedynie najważniejsze aspekty danego zagadnienia, z konieczności ograniczając praktyczne przykłady występowania danych zjawisk i bardziej rozbudowane uzasadnienia teoretyczne.

Dystrybucja wpływów wewnątrz sojuszu

W literaturze dotyczącej sojuszy najwięcej uwagi odnośnie do dystrybucji wpływów w sojuszu poświęca się trzem kwestiom: wpływowi słabszych członków sojuszu na jego funkcjonowanie, balansowaniu członków soju-

szu między porzuceniem a uwikłaniem oraz roli pomocy zagranicznej i penetracji w kształtowaniu charakteru sojuszu.

Analiza funkcjonowania sojuszy na przestrzeni dziejów prowadzi do wniosku, że wpływ słabszych partnerów nie odzwierciedla w sposób bezpośredni stosunku potencjałów państw tworzących sojusz. Co więcej, częsta jest sytuacja, kiedy to słabsi członkowie sojuszu oddziałują na jego funkcjonowanie w relatywnie większym stopniu, niż pozwala na to ich rzeczywisty potencjał. Wy tłumaczeniem tego zjawiska jest kilka mechanizmów.

Po pierwsze, w sojuszu dwustronnym silniejszy partner dysponuje względnie mniejszym wpływem od partnera słabszego, gdyż najczęściej jest bardziej zainteresowany utrzymaniem sojuszu. Z tego względu chociaż dysponuje większym potencjałem, jest zmuszony godzić się na wiele żądań słabszego partnera. Nie oznacza to, że jest temu partnerowi podporządkowany, ów mniejszy wpływ ma bowiem charakter względny²⁵.

Po drugie, w procesie przetargów między sojusznikami państwa małe dysponują względnie dużą siłą negocjacyjną – z dwóch powodów. Duże państwa mają ograniczone możliwości wywarcia wiarygodnego nacisku na małe państwa przez użycie groźby wycofania się z sojuszu, a ponadto duże państwa mogą zyskać znacznie mniej drogą twardych negocjacji niż państwa małe²⁶.

Po trzecie, małe państwa mają nieproporcjonalnie duży wpływ na funkcjonowanie sojuszu, ponieważ dla silniejszych sojuszników przegrana słabego partnera może być nie do zaakceptowania. Dzieje się tak wtedy, gdy słabszy partner zajmuje niezwykle ważne strategicznie terytorium lub kontroluje zasoby mające duże znaczenie dla sojuszu jako całości – na przykład surowce lub technologie²⁷.

Po czwarte, im mniej państw w międzynarodowym systemie pozostaje poza sojuszami, tym większe znaczenie w istniejących sojuszach mają

²⁵ A. Lall, *Modern International Negotiation*, New York 1966, s. 182.

²⁶ M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge 1965, s. 35. Oba stwierdzenia są logiczną konsekwencją dwóch obserwacji. Jeśli małe państwo zostanie porzucone przez silniejszego sojusznika, to najprawdopodobniej – ze względu na swój niski potencjał – wybierze strategię przyłączania do grożącego mu aktora. Świadomy tego silniejszy członek sojuszu ma ograniczoną możliwość posługiwania się groźbą porzucenia słabszego partnera. W drugim przypadku względnie duża siła negocjacyjna słabszego partnera wynika z jego większej – w stosunku do silnego sojusznika – determinacji w osiągnięciu celu przetargu.

²⁷ R. L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, New York–London 1969, s. 57–58.

państwa małe. Ten powód nieproporcjonalnie dużej roli małych państw w sojuszach ma charakter – w przeciwieństwie do powodów poprzednich – „pozasojusznicy”. Otóż jeśli większość państw uczestniczy w sojuszach, to wycofanie się jakiegoś aktora z aliansu sprawia, że pozostałe kraje mają mniejszą szansę odnalezienia partnera, który zastąpi państwo nieobecne już w układzie.

Po piąte, w większości sojuszy dominują procedury podejmowania decyzji umożliwiające małym krajom blokowanie inicjatyw całego związku (prawo weta). Procedury te są prostą konsekwencją genezy sojuszy: są one tworzone przez suwerenne państwa, które zazdrośnie strzegą swej niezależności.

Czynniki zwiększające wpływ słabszych członków sojuszu na członków silniejszych nie powodują rzecz jasna, że państwa słabe dysponują w sojuszach siłą większą od państw o dużym potencjale. Opisane mechanizmy modyfikują jedynie prawidłowość polegającą na tym, że wpływ państwa w sojuszu jest dokładnie proporcjonalny do jego wkładu w łączny potencjał tego sojuszu.

Drugim zagadnieniem związanym z dystrybucją wpływów wewnątrz sojuszu jest tzw. sojuszniczy dylemat bezpieczeństwa, czyli zjawisko porzucenia i uwikłania²⁸.

Podstawowym interesem łączącym członków sojuszu jest utrzymanie spójności sojuszu. Głównym źródłem konfliktu wewnątrz sojuszu jest z kolei niebezpieczeństwo, że któryś z członków sojuszu zmieni front i zawrze porozumienie z przeciwnikiem. Jednak ze wspólnego interesu członków sojuszu, z konieczności utrzymania jego spójności, również wynika pewne niebezpieczeństwo dla każdego z aktorów. Oto bowiem państwo A, ze względu na sojusz z drugim aktorem – B, może zostać wciągnięte przez tego aktora w konflikt, który jest niezgodny z interesem kraju A. Zgodnie z terminologią zaproponowaną przez Michaela Mandelbauma obydwie te niebezpieczeństwa, stanowiące zagrożenie dla właściwego funkcjonowania sojuszu, to: porzucenie (ang. *abandonment*) – sytuacja, w której któryś z sojuszników nie wykonuje swoich zobowiązań, oraz uwikłanie (ang. *entrapment*) – sytuacja, kiedy sojusznik wikła się w realizację interesu niepodzielanego przez swego sojusznika.

²⁸ M. Mandelbaum, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima*, New York 1981, s. 151–152.

Członkowie sojuszu starają się ograniczać ryzyko bycia porzuconym, a jednocześnie unikać uwikłania. Problem polega na tym, że te sytuacje mieszczą się na przeciwnych końcach jednego kontinuum: im bardziej się oddalamy w swojej polityce od ryzyka uwikłania, tym bardziej prawdopodobne staje się porzucenie nas. Funkcjonowanie państwa w sojuszu jest swego rodzaju balansowaniem na linie. Politycy muszą podejmować takie decyzje, które z jednej strony zapewnią im poparcie sojuszników w obliczu niebezpieczeństwa, lecz jednocześnie nie zmuszą do ponoszenia kosztów realizacji partykularnych interesów tych sojuszników. Owo balansowanie na linie może się wydawać proste z perspektywy siedzącego w bibliotece naukowca, ale nie z perspektywy dyplomaty realizującego politykę państwa.

W teorii sojuszy precyzyjnie identyfikuje się czynniki, które decydują o zdolności państwa do balansowania między porzuceniem a uwikłaniem. Ich analiza będzie przedmiotem odrębnej rozprawy. Tutaj należy jedynie wskazać, że z perspektywy historycznej porzucenie jest zjawiskiem występującym stosunkowo rzadko. O wiele częściej mamy do czynienia z uwikłaniem²⁹.

Trzecim zagadnieniem związanym z dystrybucją wpływów w sojuszu jest zagraniczna pomoc i penetracja.

Pomoc zagraniczna jest jednym z narzędzi zarządzania sojuszem. Udzielanie przez silniejszych członków sojuszu pomocy słabszym partnerom prowadzi do wzrostu potencjału tych ostatnich, a przez to do wzrostu potencjału sojuszu jako całości. Pomoc może być udzielana w różnych formach i polega zarówno na wzmacnianiu siły militarnej partnera, jak i na zwiększaniu jego potencjału ekonomicznego. Potoczna wiedza podpowiada, że udzielanie pomocy winno się łączyć ze zwiększeniem wpływu silniejszych partnerów w sojuszu. Jednak badania nad funkcjonowaniem sojuszy międzynarodowych wskazują, że pomoc zagraniczna rzadko jest źródłem znaczącego wpływu na odbierających ją klientów³⁰. Dlaczego tak jest?

Zdobycie poważnego wpływu na słabszego partnera w sojuszu, któremu udziela się pomocy zagranicznej, wymaga spełnienia jednocześnie trzech warunków. Po pierwsze, udzielający pomocy musi dysponować mo-

²⁹ G. H. Snyder, *Alliance Theory: A Neorealist First Cut*, „Journal of International Affairs”, 1990, nr 1, s. 113.

³⁰ S. M. Walt, *The Origins of Alliances*.

nopolem na dobra, które przekazuje swemu klientowi. Po drugie, konieczna jest asymetria między chęcią udzielenia a potrzebą otrzymania pomocy: klientowi musi bardziej zależeć na otrzymaniu pomocy niż donatorowi na jej udzieleniu. Po trzecie, środowisko wewnętrzne każdego z aktorów musi dopuszczać możliwość manipulowania przekazywaną i uzyskiwaną pomocą w celu osiągnięcia przez donatora zysków politycznych.

W praktyce politycznej spełnienie wszystkich trzech warunków jednocześnie w odniesieniu do członków tego samego sojuszu występuje niezwykle rzadko. Odnośnie do pierwszego warunku – w stosunkach międzynarodowych praktycznie nie występuje monopol na dobra, które są pożądane przez słabe państwa jako pomoc zagraniczna. Odnośnie do warunku drugiego – chęci udzielenia i uzyskania pomocy rzadko bywają asymetryczne; wzmocnienie słabego partnera leży również w interesie dominujących członków sojuszy, gdyż w ten sposób wzmacniają oni zdolność obrony własnych interesów. Odnośnie do trzeciego warunku – udzielenie pomocy słabemu partnerowi wywołuje niekiedy efekt wręcz uniemożliwiający uzyskanie przez donatora większego wpływu, klient bowiem, otrzymawszy pomoc, zwiększa swój potencjał tak bardzo, że w znacznie mniejszym stopniu zależy od silniejszych członków sojuszu³¹. Doskonałym przykładem są tu relacje między Izraelem a udzielającymi mu pomocy zagranicznej Stanami Zjednoczonymi.

Przedstawione ustalenia nie mogą prowadzić do konkluzji, że udzielanie pomocy zagranicznej nie jest w żaden sposób związane ze zwiększaniem wpływu donatora na klienta. Należy jednak pamiętać o stosunkowo niewielkim wzroście tego wpływu w wyniku udzielania takiej pomocy.

Penetracja oznacza oddziaływanie na wewnętrzny system polityczny danego aktora w celu modyfikowania jego polityki w taki sposób, by stała się ona korzystniejsza z punktu widzenia manipulującego. Podstawowy mechanizm penetracji polega na kształtowaniu poglądów elity politycznej danego kraju. W zależności od tego, czy system kraju-celu jest demokratyczny, czy też nie, formowanie poglądów może dokonywać się pośrednio, przez wpływanie na opinię społeczną w określonych kwestiach, lub bezpośrednio, przez oddziaływanie wprost na decydentów³².

³¹ E. R. F. Sheehan, *The Arabs, Israelis and Kissinger*, Pleasantville–New York 1976, s. 199.

³² S. M. Walt, *The Origins of Alliances*, s. 242.

Podobnie jak w wypadku pomocy zagranicznej, rola penetracji w kształtowaniu wpływów między sojusznikami jest trudna do jednoznacznego określenia. Podstawowym źródłem tej trudności jest natura penetracji zjawiska niełatwego do wykrycia. Podmioty dokonujące manipulacji przywiązują dużą wagę do tego, by czynić to w sposób dyskretny. Z drugiej strony ci, którzy penetracji ulegają, niechętnie się do tego przyznają nawet wówczas, gdy są jej świadomi. Badając znaczenie tego czynnika jako narzędzia kształtowania wpływów sojuszniczych na Bliskim Wschodzie, Stephen M. Walt wskazał na trzy sygnatury i jednocześnie mechanizmy penetracji: liczbę studentów kraju penetrowanego studiujących w państwie, które jest najsilniejszym członkiem sojuszu; liczbę personelu militarnego kraju penetrowanego, który jest szkolony w państwie będącym najsilniejszym członkiem sojuszu; liczbę personelu militarnego państwa będącego najsilniejszym członkiem sojuszu, który jest dyslokowany w kraju poddawany penetracji³³.

Nie poddając w tym miejscu głębszej analizie zjawiska penetracji, można ograniczyć się do stwierdzenia, że jej znaczenie dla osiągnięcia dużego wpływu wewnątrz sojuszu jest często przeceniane. Penetracja może znacząco wpłynąć na kształtowanie polityki sojuszników jedynie wtedy, gdy istnieją bardzo bliskie związki między liderami państw. Związki takie są jednak najczęściej pochodną wysokiej zbieżności interesów państw i bardzo podobnej polityki, jaką one uprawiają. Nie stanowią zatem niezależnego czynnika, który determinowałby prowadzenie przez jeden z krajów polityki podporządkowanej interesom drugiego państwa. Penetracja jest ponadto bardzo ryzykownym narzędziem polityki wewnątrz sojuszu, gdyż – jeśli zostanie wykryta – może wywołać efekty przeciwne do zamierzonych. Ogólnie rzecz biorąc, penetracja może być czynnikiem zwiększającym trwałość sojuszu, lecz nie zmienia w znaczący sposób wpływów sojuszników na siebie i tym samym sposobu funkcjonowania aliansu.

Spójność i efektywność sojuszu

Termin *spójność* jest rozumiany w różny sposób. Zgodnie z jedną z najczęściej przyjmowanych definicji spójność to zdolność członków sojuszu do

³³ Ibidem, s. 246–247.

osiągnięcia porozumienia co do celów, strategii, taktyki oraz koordynacji działań zmierzających do uzyskania międzynarodowych efektów pozytywnych z punktu widzenia sojuszników³⁴.

Zdecydowana większość znawców przedmiotu zgadza się, że spójność sojuszu wzmacnia efektywność aliansu. Akceptując to dość oczywiste przekonanie, można wskazać siedem czynników kształtujących spójność sojuszu.

Pierwszym z nich jest zagrożenie. Wzrost zagrożenia zewnętrznego wobec sojuszników wzmacnia spójność sojuszu. Ta prawidłowość podlega jednak pewnym modyfikacjom w praktyce stosunków międzynarodowych. Jeśli na przykład zagrożenie dotyczy jedynie części członków sojuszu lub jeśli odnosi się do podstawowej wartości zapewniającej konsensus grupy, może ono wywołać podziały wewnątrz sojuszu. Niektórzy badacze stwierdzają również, że zagrożenie zwiększa spójność sojuszu w krótkim okresie, lecz zmniejsza w perspektywie długoterminowej. Wiąże się to z poszukiwaniem przez aktorów alternatywnych wobec istniejącego sojuszu narzędzi przeciwdziałania zagrożeniu.

Czynnik drugi to sposób podejmowania decyzji. Nawet jeśli członkowie sojuszu zawrą daleko idące porozumienie dotyczące warunków, które uaktywniają sojusz, nie oznacza to jeszcze jego dużej spójności. Konieczne jest stworzenie mechanizmów porozumiewania się i podejmowania decyzji, ponieważ efektywność takich mechanizmów jest podstawą spójności – i efektywności – sojuszu jako takiego. Porównanie procedur decyzyjnych sojuszu Austro-Węgier i Niemiec z jednej strony oraz Układu Warszawskiego ze strony drugiej dostarczy dwóch przeciwnych – ale w obu przypadkach potwierdzających wskazaną prawidłowość – przykładów.

Trzecim czynnikiem wpływającym na spójność sojuszu jest potencjał i wiarygodność³⁵. Otóż stosunkowo trwałe wzrost potencjałów sojuszników wzmacnia spójność układu. Ów wzrost nie musi być wynikiem istnienia sojuszu. Decydenci mają wszelako skłonność do wiązania rosnącego potencjału z członkostwem aliansu i w ten sposób zwiększają swe zaintereso-

³⁴ R. N. Rosecrance, *Bipolarity, Multipolarity, and the Future*, [w:] *Alliance in International*, s. 45–62.

³⁵ Kwestia wiarygodności i jej wpływu na spójność sojuszu jest bardziej złożona i z powodów redakcyjnych jej analiza musi tu zostać pominięta.

sowanie jego sprawnym funkcjonowaniem³⁶. Mamy tu do czynienia z pewnego rodzaju „mysleniem magicznym”. Politycy wiążą ze sobą dwa zjawiska – członkostwo sojuszu i wzrost potencjału państwa – niejako automatycznie relacją przyczyny i skutku. Wprawdzie ta relacja niekoniecznie musi zachodzić, ale taka właśnie, a nie inna percepcja rzeczywistości przez decydentów zwiększa spójność sojuszu. Czwarty czynnik stanowi odpowiednio długi czas istnienia sojuszu, zwiększający jego legitymizację w opinii liderów państw członkowskich oraz wzajemną solidarność³⁷. Sojusze powstają zwykle ze względów praktycznych, w celu osiągnięcia doraźnych korzyści. Jednak z biegiem czasu między sojusznikami rodzi się poczucie wspólnoty, również związane z sojuszem instytucje biurokratyczne zaczynają niejako żyć własnym życiem i dążą do utrzymania sojuszu jako podstawy swego istnienia. Po pewnym czasie układ może się stać na tyle spójny, że nawet ewentualne silne konflikty między sojusznikami nie prowadzą do jego rozpadu. Dobrym przykładem jest tu sojusz Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, który utrzymał się mimo napięcia we wzajemnych stosunkach wywołanym między innymi kryzysem sueskim w 1956 roku.

Piątym czynnikiem w istotny sposób determinującym spójność i efektywność sojuszu jest liczba jego członków. Im więcej jest partnerów tworzących sojusz, tym proces podejmowania decyzji okazuje się dłuższy, a możliwe pole kompromisu – mniejsze³⁸. W sojuszu złożonym z dużej liczby państw trudno jest zatem zachować stopień spójności i efektywności wystarczający do jego efektywnego działania. Wydaje się, że przykładem takiego sojuszu jest obecnie NATO.

Atrybuty narodowe stanowią czynnik szósty. Są to specyficzne zalety (niekoniecznie, choć najczęściej militarne) pozostające w dyspozycji danego sojusznika, którymi nie dysponują inni członkowie sojuszu, a które są istotne dla siły sojuszu jako całości. Zróżnicowany wkład sojuszników do potencjału sojuszu niejako automatycznie zwiększa spójność i efektywność całego związku. Wynika to z większej komplementarności aliansu, a co za tym idzie – z większej zależności łączącej jego wszystkich członków. Im więcej sojuszników dysponuje specyficznymi

³⁶ G. Liska, op.cit., s. 89.

³⁷ M. A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, New York 1957, s. 80.

³⁸ J. D. Singer, M. Small, *Alliance Aggregation and the Onset of War*, [w:] *Alliances: Latent War Communities in the Contemporary World*, red. F. A. Beer, New York 1970.

walorami, tym większe jest zainteresowanie wszystkich partnerów utrzymaniem związku. W sojuszu Kuwejtu i Stanów Zjednoczonych występuje względna asymetria zasobów. Stany Zjednoczone dysponują wiarygodnymi siłami zbrojnymi, co jest niezwykle ważne z punktu widzenia Kuwejtu. Z drugiej strony Kuwejt posiada zasoby ropy naftowej, które mają duże znaczenie dla Stanów Zjednoczonych (jakkolwiek mniejsze niż armia amerykańska dla Kuwejtu). Każdy z partnerów ma więc specyficzny atut, swego rodzaju przynętę atrakcyjną dla drugiego. Każdemu z nich zależy zatem na utrzymaniu wzajemnych związków. W oczywisty sposób wzmacnia to spójność sojuszu.

Ostatnim, siódmym czynnikiem mającym wpływ na spójność i efektywność sojuszu jest ideologia. Często odnieść można wrażenie, że właśnie ideologia odgrywa decydującą rolę w procesie powstawania i funkcjonowania sojuszy. Wrażenie to wynika jednak przede wszystkim z tego, że państwa zawierające sojusz w celach propagandowych bardzo chętnie posługują się argumentami ideologicznymi. Czy rzeczywiście solidarność ideologiczna – definiowana jako tendencja państwa do preferowania sojuszu z krajem o podobnych cechach wewnątrzpolitycznych, a nie z krajem o odmiennej charakterystyce³⁹ – w znacznym stopniu oddziałuje na politykę sojuszników? Badania przyniosły trzy obserwacje dotyczące relacji ideologii oraz spójności i efektywności sojuszu. Po pierwsze, związek między ideologią a wyborem sojuszników jest bardzo ograniczony. Ideologia nie tylko nie determinuje, ale nawet nie wywiera znaczącego wpływu na stan stosunków między sojusznikami. Po drugie, porozumienia tworzące sojusze bardzo rzadko i w niewielkim zakresie poruszają problematykę ideologiczną. Dzieje się tak bez względu na to, czy sojusz łączy państwa o odmiennych czy zbieżnych ideologiach. Po trzecie, znacznie częściej ideologie sprzeczne utrudniają niż ideologie podobne ułatwiają działanie układu. Nieuprawniony jest jednak pogląd, że ideologia nie odgrywa w sojuszach żadnej roli. Jak stwierdza Stephen M. Walt, jeśli jakieś państwo opiera swoją politykę zagraniczną na przekonaniu, że ideologia determinuje zachowania innych państw, to te inne państwa będą się zachowywać właśnie w ten sposób. Mamy tu do czynienia z samospełniającym się proctwem⁴⁰.

³⁹ A. M. Scott, *The Functioning of the International Systems*, New York 1967.

⁴⁰ S. M. Walt, *The Origins of Alliances*, s. 184.

Pewne znaczenie dla spójności i efektywności sojuszu ma też nie tyle określony kształt reżimu politycznego w danym kraju (zawsze determinowany ideologicznie), ile zmiana tego reżimu. Bez względu na to, czy sojusze tworzą państwa o podobnych czy sprzecznych ideologiach, zmiana wewnętrznego systemu politycznego może zakłócić spójność sojuszu. Elity nowego systemu zwykle obawiają się kontynuowania związków z partnerami poprzedniego reżimu i mają tendencję do poszukiwania własnych sprzymierzeńców. Czynniki te nie odgrywa jednak roli na tyle istotnej, by prowadził do rozpadu sojuszu po każdorazowej zmianie systemu politycznego w którymś z państw członkowskich⁴¹.

Przedstawione ustalenia prowadzą do wniosku, że decydujący wpływ na spójność i efektywność sojuszy ma układ międzynarodowych interesów sojuszników, nie zaś cechy ich systemów politycznych ani inne wyróżniki wewnętrzne. Znaczącym przykładem jest tutaj polityka Stanów Zjednoczonych. Gdyby istotnym determinantem sojuszy była solidarność ideologiczna, Stany Zjednoczone praktycznie nie miałyby sojuszników w niektórych regionach świata, na przykład na Bliskim Wschodzie. Tymczasem USA tworzą trwałe i efektywne związki z państwami o całkowicie odmiennych systemach politycznych.

Efekty istnienia sojuszu

Większość teoretyków zajmujących się zagadnieniem równowagi sił przypisuje soюзom decydującą rolę w zapewnieniu równowagi w stosunkach międzynarodowych. Postrzegają oni sojusze jako najważniejsze narzędzie służące przeciwstawianiu się dominacji mocarstw⁴². Za bardzo istotną funkcję układów uznają przy tym ich zdolność do przyspieszania reakcji państw na niekorzystne wydarzenia międzynarodowe, na przykład agresywną politykę mocarstwa.

Z pewnością alianse w znacznym stopniu redukują niepewność co do zachowań państw w środowisku międzynarodowym. Przyczyniają się również do zmniejszenia prawdopodobieństwa „nadwrażliwej” reakcji jakiegoś aktora na zjawiska, które może on mylnie uznać za zagrożenie dla swych interesów.

⁴¹ H. S. Dinerstein, *The Transformation of Alliance Systems*, „American Political Science Review”, 1965, nr 3, s. 599.

⁴² G. Schwarzenberger, *Power Politics*, New York 1951, s. 178.

Przynależność państwa do danego sojuszu włącza bowiem działalność, jaką może ono prowadzić, w pewne ramy. Ramy te dają innym aktorom możliwość przewidzenia do pewnego stopnia zachowań tego kraju, a w każdym razie pozwalają zestawić katalog poczynań, których to państwo nie podejmie. Na przykład członkostwo Niemiec Zachodnich w NATO stanowiło dla licznych państw europejskich gwarancję, że Niemcy nie wrócą do agresywnej polityki sprzed drugiej wojny światowej. Obecność w NATO zarówno Turcji, jak i Grecji, państw, których wzajemne stosunki charakteryzowało napięcie, minimalizowała ryzyko wybuchu otwartego konfliktu między nimi.

Niektórzy autorzy zwracają jednak uwagę na dwa zjawiska, które stoją niejako w opozycji do przedstawionego tu poglądu. Pierwszym jest sojusz zawarty przez wielkie mocarstwa, który w pewnych okolicznościach może stać się przyczyną destabilizacji systemu międzynarodowego. Otóż dzięki połączeniu swych zasobów dwa bardzo silne państwa zyskują większe możliwości oddziaływania na uczestników stosunków międzynarodowych. Widząc swą rosnącą siłę, mogą dążyć do jej wykorzystania w celu osiągnięcia korzyści, które przy podjęciu indywidualnych starań byłyby dla nich niedostępne⁴³.

Drugie zjawisko jest znacznie bardziej kontrowersyjne i intelektualnie prowokujące. Otóż nieco paradoksalnie alianse mogą być podstawowym źródłem niestabilności w stosunkach międzynarodowych. Pogląd ten w zasadzie nie neguje twierdzenia, że sojusze zapewniają równowagę sił. Jednak niektórzy badacze uznają, że właśnie równowaga sił destabilizuje stosunki międzynarodowe⁴⁴. Powoduje ona bowiem, że niepewny jest wynik ewentualnego starcia między konkurentami. W konsekwencji każdy z nich liczy na zwycięstwo i skłania się ku zachowaniom agresywnym. Natomiast w stanie nierównowagi sił wynik ewentualnej konfrontacji byłby z góry przesądzony i strona słabsza najprawdopodobniej skapitulowałaby przed silniejszym adwersarzem. Przykładów działania tego mechanizmu jest bardzo wiele, a najbardziej dobitny to rozwój wydarzeń międzynarodowych, który doprowadził do wybuchu obu wojen światowych – konfliktów w anglosaskiej teorii stosunków międzynarodowych nie bez powodu zaliczanych do kategorii *major war*.

⁴³ J. S. Levy, *Alliance Formation and War Behavior: An Analysis of the Great Powers, 1945–1975*, „Journal of Conflict Resolution”, 1981, nr 4, s. 581–613.

⁴⁴ J. A. Vasquez, *The Causes of the Second World War in Europe: A New Scientific Explanation*, „International Political Science Review”, 1996, nr 2, s. 161–178.

W badaniach nad funkcjonowaniem sojuszy analizowany jest także efekt integracji. Sojusze tworzone są niejako *ad hoc*, w celu doraźnego przeciwdziałania określoneemu zagrożeniu. Czy jednak długotrwałe ich istnienie sprzyja procesowi integracji między sojusznikami? Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, z naciskiem na słowo „sprzyja”. Samo istnienie sojuszu nie jest czynnikiem determinującym procesy integracyjne, może jedynie stanowić dodatkowy, wspomagający kanał przyspieszania tych procesów. Sojusz może odgrywać taką rolę po spełnieniu dwóch warunków: solidarności ideologicznej oraz bliskich, dobrych stosunków między elitami państw sojuszników. Sprzyja to katalizującej integrację funkcji sojuszu, ponieważ liderzy państw zyskują – dzięki obecności w jednym aliansie – dodatkowy kanał porozumiewania się i uzgadniania poglądów. W tym sensie sojusz może stać się forum, dzięki któremu procesy integracji nabierają przyspieszenia⁴⁵.

Trzecim efektem sojuszu, na który chcę zwrócić uwagę, jest efekt kreacji interesów. Praktyka dowodzi, że w wyniku funkcjonowania sojuszu pojawiają się interesy, które nie istniały przed jego powstaniem. Zdaniem Glenna H. Snydera sojusze kreują nowe, wspólne dla sojuszników interesy na trzy sposoby: po pierwsze, tworzą wrogów; po drugie, prowadzą do wzajemnego przejmowania interesów; po trzecie, osłabiają lub likwidują strategiczne konflikty między sojusznikami⁴⁶.

Szczegółowe omówienie tych zjawisk nie może być przedmiotem niniejszej analizy i zostanie przedstawione gdzie indziej. Tutaj wskażę na przykład sojuszu polsko-litewskiego z 1385 roku, ilustrujący każdy z wymienionych mechanizmów. Po pierwsze, zawarcie unii polsko-litewskiej w końcu XIV wieku wymusiło na zakonie krzyżackim podjęcie działań w celu zlikwidowania zagrożenia stwarzanego przez połączone państwa, przekształcając stosunki – przynajmniej między Polską a zakonem – z nieprzyjaznych w otwarcie wrogie. Po drugie, po zawarciu sojuszu w interesie Polski zaczęło leżeć wzmocnienie potencjału militarnego Litwy, co Polska realizowała dostarczając uzbrojenie. Po trzecie, sojusz polsko-litewski spowodował najpierw złagodzenie, a z czasem likwidację konfliktu między oboma państwami.

⁴⁵ P. Y. Hammond, *Nonmilitary Instruments of Policy in a Disarming World*, [w:] *The United States in a Disarmed World*, red. A. Wolfers, Baltimore 1966.

⁴⁶ G. H. Snyder, *op.cit.*

Omówione mechanizmy nie są jedynymi, jakie można zidentyfikować w obrębie działania sojuszy międzynarodowych. Nie zostały one poddane analizie na tyle rozbudowanej, by było możliwe ich szczegółowe zilustrowanie, a także wskazanie na różnego rodzaju wyjątki i wątpliwości. Po części wynika to z ograniczeń niniejszego opracowania, po części zaś ze złożoności funkcjonowania sojuszy.

Kres sojuszy

Kres istnienia sojuszy w stosunkach międzynarodowych jest zagadnieniem, któremu teoria sojuszy poświęca najmniej uwagi – z powodów dość oczywistych. Źródła zakończenia związków sojuszniczych można ze stosunkowo dużą dokładnością zidentyfikować i przeanalizować. Są one względnie nieskomplikowane, ich konceptualizacja nie sprawia większych trudności. W związku z tym główne przyczyny rozpadu sojuszy określono już w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych; od tego czasu nie nastąpiło znaczące wzbogacenie dorobku internacjologii w tym zakresie. Dopiero w ostatnich kilkunastu latach wystąpiły zjawiska, które – w mojej indywidualnej ocenie – mogą się stać podstawą rozwinięcia teorii końca sojuszy. Rozwinięcie to dotyczy przekształcania się sojuszu w reżim międzynarodowy i zostanie tutaj zasygnalizowane⁴⁷.

Przyczyny zakończenia sojuszu międzynarodowego należy podzielić na trzy zasadnicze grupy: przyczyny, których źródła tkwią w wewnętrznym środowisku państw sojuszników, przyczyny pochodzące z wnętrza sojuszu jako określonej struktury oraz przyczyny wywodzące się ze środowiska zewnętrznego wobec sojuszu.

Przyczyny wewnątrzpaństwowe

Znawcy zagadnienia wskazują na dwa powody natury wewnątrzpaństwowej, które mogą się przyczynić do rozpadu sojuszu. Chodzi o reinterpretację interesu narodowego oraz zmianę elity rządzącej.

⁴⁷ Głębszej analizie zostanie poddane w przygotowywanej książce.

Interes narodowy jest podstawowym wyznacznikiem polityki zagranicznej państwa w anarchicznym środowisku międzynarodowym. W praktyce określony interes narodowy, kształtując postrzeganie zagrożenia przez elity polityczne państwa, wpływa w decydującym stopniu na wybór sojuszy zawieranych przez to państwo. Z czasem postrzeganie interesu narodowego przez elity może się zmienić; w tych okolicznościach pozostawanie aktora w istniejącym dotychczasowym sojuszu międzynarodowym może się okazać niemożliwe. Liderzy państwa mogą uznać, że realizacja zredefiniowanego interesu wymaga opuszczenia przez nie sojuszu⁴⁸. Konsekwencje tej zmiany mogą być trojaki.

Po pierwsze, w wypadku sojuszu wielostronnego opuszczenie go przez jedno z państw nie musi wywrzeć jakiegokolwiek wpływu na dalsze istnienie tego układu. Dzieje się tak szczególnie wtedy, gdy z sojuszu wycofuje się kraj mało znaczący dla jego efektywnego funkcjonowania. Egzemplifikacją tego mechanizmu było stopniowe rozluźnianie przez Włochy związków z Austro-Węgrami i Niemcami przed pierwszą wojną światową. Faktyczne wyjście Włoch z Trójprzymierza nie doprowadziło do rozpadu sojuszu Niemiec i Austro-Węgier, gdyż Włochy były najsłabszym partnerem w aliansie, a ponadto dwa pozostałe kraje łączyło wiele wspólnych interesów.

Po drugie, również w sytuacji sojuszu wielostronnego opuszczenie go przez jedno z państw może pozbawić alians sensu i wywołać jego rozpad. Następuje to wtedy, gdy z sojuszu wychodzi kraj wnoszący decydujący wkład do potencjału całego bloku. Wraz ze zniknięciem tego wkładu pozostałe państwa nie mogą zrównoważyć istniejącego zagrożenia i muszą poszukać alternatywnych metod zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Sojusz ulega zatem rozpadowi. Egzemplifikacji tego zjawiska dostarcza polityka Francji wobec Czechosłowacji przed drugą wojną światową. Związek Radziecki – przynajmniej na płaszczyźnie werbalnej – był gotów poprzeć Czechosłowację w obliczu kryzysu sudeckiego w 1938 roku, ale uzależniał swą pomoc od realizacji zobowiązań przez Francję. Wszelako w końcu lat trzydziestych celem polityki francuskiej było przede wszystkim łagodzenie – przez zaspokajanie – żądań Niemiec i faktyczne wycofanie się Francji z poparcia dla Czechosłowacji uczyniło układ czechosłowacko-radziecki z 1935 roku bezprzedmiotowym.

⁴⁸ E. B. Haas, A. D. Whiting, *Dynamics of International Politics*, New York 1956, s. 175.

Po trzecie, w wypadku sojuszu dwustronnego opuszczenie go przez jednego z partnerów w oczywisty sposób skutkuje likwidacją aliansu.

Wskazane tutaj konsekwencje redefinicji interesu narodowego są dość oczywiste i mało odkrywcze. Jednak muszą być uwzględnione, by teoria sojuszy była kompletna.

Drugim powodem rozpadu sojuszu mającym charakter wewnętrzpaństwowy jest zmiana elit rządzących w należącym do tego sojuszu państwie lub państwach. Istnieje bowiem możliwość, że nowa elita władzy nie będzie zainteresowana utrzymaniem sojuszu. Decydując zaś o polityce zagranicznej państwa, może stosunkowo łatwo doprowadzić do wyjścia swego kraju z dotychczasowego aliansu. Konsekwencje takiej decyzji mogą być trojakięgo rodzaju i dokładnie odpowiadają trzem scenariuszom przedstawionym w poprzednim ustępie.

Zmiana elity rządzącej może też być ściśle powiązana z analizowanym wcześniej wewnątrzpaństwowym czynnikiem rozpadu sojuszu – redefinicją interesu narodowego. Nowa elita władzy może bowiem odmiennie zinterpretować interes narodowy.

Pośrednią ilustracją znaczenia zmiany elit politycznych dla istnienia sojuszu są zachowania polskich polityków w latach dziewięćdziesiątych. Częsta wymiana rządów, bacznie obserwowana przez państwa członkowskie NATO, wymuszała szybkie i jednoznaczne deklaracje kolejnych elit władzy dotyczące dążeń Polski do członkostwa w Sojuszu. Szczególnej wagi sprawa ta nabrała w roku 1993 i 1995 ze względu na powrót do władzy elit związanych z dawnym reżimem politycznym.

Przyczyny wewnątrz sojuszu

Teoria sojuszy wskazuje na cztery zasadnicze czynniki wewnątrz układu, które mogą się przyczynić do jego rozwiązania. Czynniki te to: dominacja w sojuszu jednego mocarstwa, ofensywny charakter sojuszu, brak precyzyjnego określenia celów sojuszu i duża liczba członków sojuszu. Zostaną one omówione w takiej właśnie kolejności.

Dominacja jednego mocarstwa może oznaczać rażąco nierównomierną dystrybucję sił między sojusznikami, to zaś może doprowadzić do rozpadu sojuszu. Mechanizm tego procesu jest następujący. Ten z członków

sojuszu, który dysponuje bardzo dużą przewagą nad innymi, w oczywisty sposób ma największy wpływ na funkcjonowanie całego układu. Z czasem zaczyna wykorzystywać sojusz do własnych celów politycznych, które mogą być niekompatybilne z zamierzeniami pozostałych członków aliansu. Wywołuje to ich sprzeciw. Jeśli państwo dominujące w dalszym ciągu traktuje sojusz instrumentalnie, może wyczerpać zaufanie partnerów. Pozostałe państwa członkowskie mogą postrzegać sojusz już nie jak gwaranta, ale wręcz jako zagrożenie ich bezpieczeństwa, ponieważ wikła je w realizację całkowicie obcych interesów. Mocarstwo dominujące w sojuszu tworzy zatem sytuację, którą określamy jako uwikłanie. Sprzeciw państw słabszych wobec uwikłania może spowodować rozpad sojuszu⁴⁹.

Drugą z możliwych przyczyn rozpadu ze względu na politykę wewnątrz sojuszu może być jego ofensywny charakter. Związki ofensywne trwają znacznie krócej niż obronne. Wynika to z bardzo specyficznego celu tych sojuszy. Jest nim dokonanie ataku – militarnego lub o odmiennym charakterze – na innym aktorze stosunków międzynarodowych. Atak taki może z różnych przyczyn nie dojść do skutku; tym samym sojusz traci podstawę swego istnienia i ulega rozwiązaniu. To pierwsza przyczyna krótkiego bytu sojuszu ofensywnego. Przyczyna druga stoi w opozycji do pierwszej. Jeśli planowany przez sojusz atak dojdzie do skutku, zakończy się albo powodzeniem, albo klęską. W obu przypadkach znikają przyczyny istnienia sojuszu i – znowu – ulega on likwidacji. Najbardziej znanym przykładem sojuszu ofensywnego jest alians Niemiec i Związku Radzieckiego w roku 1939.

Trzecią z wewnętrznych przyczyn dezintegracji sojuszu jest nieprecyzyjne określenie jego celów, utrudniające stwierdzenie, czy sojusz właściwie spełnia swoje zadania, czy też nie. Ponieważ przywódcy państw – nie znając dokładnie celów – nie mogą ocenić efektywności sojuszu, niełatwo im znaleźć uzasadnienie dla jego istnienia. W takiej sytuacji najczęściej dochodzi do transformacji sojuszu, doprecyzowania jego celów na arenie międzynarodowej. Jednak w skrajnych przypadkach konsekwencją może być nie tyle rozpad, ile zanik sojuszu.

Niewłaściwe ujęcie celów sojuszu może przyczynić się do jego rozpadu w jeszcze inny sposób. Otóż stosunkowo szybko ulegają dezintegracji

⁴⁹ I. D. Duchacek, *Nations and Men: International Politics Today*, New York 1966, s. 342–343.

te alianse, które zbyt szeroko zakreślają swe cele⁵⁰. Czyniąc to, zwiększają bowiem ryzyko poniesienia porażki, co wynika choćby z rachunku prawdopodobieństwa. Porażka zaś, nawet jeśli dotyczy mało istotnej kwestii, budzi wśród członków sojuszu obawy, że nie będzie on w stanie sprostać poważniejszemu wyzwaniu. Biorąc pod uwagę taką możliwość, aktorzy ci będą się starać realizować indywidualne strategie zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Rezultatem tych zabiegów będzie rozpad sojuszu.

Czwartym z wymienionych powodów rozpadu sojuszy jest wzrost liczby członków. Duża liczebność partnerów stwarza więcej trudności w efektywnym zarządzaniu całą strukturą. W układzie zbudowanym z kilkunastu członków szansa osiągnięcia kompromisu co do realizowanej strategii jest znacząco mniejsza niż w aliansie łączącym kilka zaledwie państw. Jeśli zmniejszają się – wraz ze wzrostem liczby sojuszników – szanse prowadzenia wspólnej polityki, to w wysoce skomplikowanej sytuacji międzynarodowej może się okazać, że związek nie jest w stanie wspólnie realizować jednoznacznej strategii. Doskonałą ilustracją tego problemu są sprzeczności Grecji wobec agresji NATO na Jugosławię. Wprawdzie wtedy udało się zachować integralność całego bloku, lecz liczba i zróżnicowanie stanowisk jego członków są na tyle duże, że w przyszłości osiągnięcie kompromisu i efektywna akcja mogą już być niemożliwe. Zmniejszanie się pola kompromisu wynikające ze wzrostu liczby członków sojuszu może zatem doprowadzić bądź do jego całkowitej dezintegracji, bądź do rozpadu na kilka mniejszych ugrupowań.

Przyczyny zewnętrzne

Istnieje pięć głównych przyczyn rozpadu sojuszu niezwiązanych bezpośrednio i w sposób konieczny z polityką prowadzoną przez jego członków lub też z sytuacją wewnętrzną w ich krajach. Są to: zanik zagrożenia zewnętrznego, pojawienie się nowych problemów międzynarodowych, umasowienie odstraszenia nuklearnego, proliferacja technologii militarnej oraz rozbrojenie międzynarodowe.

⁵⁰ H. S. Dinerstein, op.cit., s. 601.

Zanik zagrożenia zewnętrznego jest najczęstszym powodem rozpadu sojuszy w środowisku międzynarodowym⁵¹. Jest to sytuacja o tyle jasna, że istnienie – lub bardziej precyzyjnie: pojawienie się – takiego zagrożenia jest najczęstszą przyczyną powstawania sojuszy. Wraz z zanikiem niebezpieczeństwa, któremu miał przeciwdziałać związek grupy państw, traci on rację bytu. Długi okres trwania sojuszu, zakorzenienie się biurokratycznych struktur zainteresowanych jego utrzymaniem, zidentyfikowanie nowych wyzwań oraz kilka innych czynników mogą sprawić, że pomimo zniknięcia zagrożenia, które tkwiło u źródeł powołania aliansu, będzie on istniał dalej.

Pojawienie się nowych problemów międzynarodowych – przyczyna druga – może pośrednio doprowadzić do rozwiązania lub rozpadu sojuszu, gdyż w znaczący sposób wpływa na postrzeganie przez państwa zagrożeń i ich gradację. Sytuację tę najlepiej wyjaśnić na przykładzie. Wyobraźmy sobie, że grupa państw (A, B, C, D) zawiązuje sojusz, by zrównoważyć zagrożenie militarne stwarzane przez państwo E. Po pewnym czasie w środowisku międzynarodowym pojawia się nowy problem, dotyczący ochrony środowiska. Przyjmijmy, że dochodzi do zanieczyszczenia określonego obszaru ziemi, które może grozić ważnym interesom trzech państw. Dwa z nich – A i B – są członkami istniejącego sojuszu, trzecie państwo – E – jest jego przeciwnikiem. W celu przeciwdziałania zagrożeniu ekologicznemu, mając na względzie swe interesy, państwa A, B i E muszą podjąć współpracę. Siłą rzeczy rozluźniają się więzi państw A i B z pozostałymi członkami sojuszu (C i D). W efekcie, z powodu zaistnienia nowego problemu w stosunkach międzynarodowych, sojusz może ulec rozpadowi. Taka sytuacja zdarza się jednak niezwykle rzadko, a to z dwóch powodów. Przede wszystkim problemy i nowe zjawiska, które nie byłyby znane członkom sojuszu przed jego powstaniem, występują wyjątkowo, a jeśli nawet nagle się ujawnią – na przykład problem gazów cieplarnianych, dziury ozonowej – to z reguły w ocenie państw nie są one ważniejsze od przyczyn, które stanowiły podstawę zawiązania sojuszu. W rezultacie wśród sojuszników nie dochodzi do przewartościowania oceny zagrożeń.

Trzecią ze wskazanych przyczyn rozpadu sojuszu jest umasowienie odstraszenia nuklearnego w wyniku daleko idącej proliferacji broni ato-

⁵¹ A. M. Scott, *op.cit.*, s. 112.

mowej. Broń atomowa w praktyce stanowi gwarancję całkowitego bezpieczeństwa militarnego państwa⁵². W historii stosunków międzynarodowych nie odnotowano takiego zagrożenia dla państwa dysponującego bronią atomową, by zostało ono zmuszone do zastosowania najbardziej radykalnych środków obronnych – czyli użycia tej broni. Co więcej, przykłady państw dysponujących bronią atomową i środkami jej przenoszenia świadczą, że posiadanie ich wzmacnia poczucie bezpieczeństwa i minimalizuje ryzyko agresji z zewnątrz. Możemy zatem z dużą dozą pewności założyć, że proliferacja broni atomowej prowadząca do jej uzyskania przez członków danego sojuszu radykalnie zmniejszyłaby ich zainteresowanie utrzymaniem układu, gdyż stałby się on w znacznej mierze zbędny. W praktyce nie doszło do takiej sytuacji ze względu na ograniczenie dostępu do broni jądrowej. Jednak przykład polityki Francji wobec NATO zdaje się potwierdzać sformułowaną tu hipotezę.

Rozprzestrzenianie technologii militarnej – powód czwarty – oddziałuje negatywnie na trwałość sojuszu, gdyż wpływa na percepcję przywódców państw. Transfer zaawansowanej technologii wojskowej utrudnia bowiem liderom właściwą ocenę i gradację zagrożeń militarnych stojących przed danym krajem. Co więcej, niepewność co do potencjału wojskowego przeciwników w przyszłości czyni wysoce ryzykownym podejmowanie wiążących decyzji dotyczących sojuszu⁵³. Jeśli przypomnimy sobie rozważania odnoszące się do przyłączenia i równoważenia jako dwóch podstawowych mechanizmów kreacji sojuszy, to staje się jasne, w jaki sposób rozprzestrzenianie technologii militarnej może prowadzić do rozpadu aliansu. Mianowicie decydenci przyszłych sojuszniczych państw, nie dysponując pełnymi i pewnymi informacjami o potencjale militarnym przeciwnika, mają poważne trudności z podjęciem decyzji, czy właściwą strategią tworzenia sojuszu winno być równoważenie czy przyłączenie. W niepewnej sytuacji wolą prowadzić elastyczną politykę zagraniczną, a utrzymywanie sojuszu takiej polityce przeszkadza. W rezultacie dochodzi do rozwiązania istniejącego aliansu.

Piątym, ostatnim powodem rozpadu sojuszy ze względów zewnętrznych mogą być procesy rozbrojeniove. Rozbrojenie – formalnie rzecz bio-

⁵² *Nuclear War: Opposing Viewpoints*, red. B. Szumski, St. Paul 1985.

⁵³ R. Steel, *The End of Alliance: America and the Future of Europe*, New York 1964, s. 34–37.

rać – powinno obniżyć ryzyko agresji w środowisku międzynarodowym, sojusz zatem może się stać niepotrzebnym i zbyt kosztownym narzędziem utrzymania bezpieczeństwa⁵⁴. W praktyce, ze względu na anarchizację środowiska międzynarodowego, trudno mówić o rozbrojeniu tak zaawansowanym, by sam ten proces mógł doprowadzić do likwidacji przeciwstawnych sojuszy międzynarodowych.

Poszerzenie teorii?

Jak już sygnalizowałem, w ciągu ostatnich kilkunastu lat wystąpiły zjawiska, które każą badaczowi zadać pytanie, czy teoria sojuszy wymaga uzupełnienia o jakościowo nowy element. Zjawiska te to transformacja środowiska międzynarodowego związana z zakończeniem zimnej wojny oraz dokonująca się na wielu poziomach ewolucja NATO.

Nadmierne powiększanie liczby członków sojuszu może być przyczyną jego rozpadu, na co wskazywałem wyżej. Odnośnie do NATO, na takie ryzyko zwracałem uwagę już przed wielu laty⁵⁵. Zmiany w środowisku międzynarodowym również mogą, jak przekonywałem, doprowadzić do końca istnienia sojuszu. W latach dziewięćdziesiątych taką zmianą był rozpad Związku Radzieckiego i wynikający z tego zanik zagrożenia dla państw NATO – zagrożenia, które stanowiło podstawę utworzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jednak NATO wciąż trwa. Rodzi się wszakże pytanie: czy jest tym samym sojuszem – nie w sensie członkostwa, lecz charakteru i funkcji – jakim było przez kilkadziesiąt lat od chwili powstania? Otóż w mojej ocenie – nie. Po okresie przejściowym lat dziewięćdziesiątych, w pierwszej dekadzie XXI wieku NATO zaczęło ewoluować w kierunku reżimu międzynarodowego. Sądzę, że w ciągu kilku-kilkunastu lat proces ten się zakończy i NATO nie będzie już w najmniejszym stopniu klasycznym sojuszem. Oczywiście uzasadnienie tej tezy wymaga rozległej analizy i nie ma tu na nią miejsca. W kontekście teorii sojuszy powinny nas jednak

⁵⁴ P. Y. Hammond, *Nonmilitary Instruments of Policy in a Disarming World*, [w:] *The United States in a Disarmed World*, red. A. Wolfers, Baltimore 1966, s. 87.

⁵⁵ A. Dybczyński, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1999, s. 185–199.

interesować powody, dla których – jeżeli uznamy postawioną tezę za prawdziwą – dochodzi stopniowo do zaniku sojuszu i wyłonienia się nowego bytu – reżimu.

W mojej ocenie przyczyną jest bardzo rzadkie sprzężenie dwóch czynników – radykalnej zmiany w środowisku międzynarodowym (zmiana jego struktury i zanik podstawowego zagrożenia dla stabilności systemu międzynarodowego) oraz gwałtownego poszerzenia składu członkowskiego sojuszu. Każdy z tych czynników pojedynczo mógłby doprowadzić do zaniku sojuszu⁵⁶. Natomiast działając w sprzężeniu, zamiast zaniku przyniosły odmienny skutek – przekształcenie sojuszu w nowy byt.

W kontekście transformacji zasadna wydaje się hipoteza, że współoddziaływanie pewnych – znanych – czynników sprzyjających zanikowi sojuszu może nie tylko przyspieszać zanik (czego przykłady znamy), ale może również wywołać ewolucję sojuszu. Takie ustalenie – jeśli zostałyby potwierdzone – stanowiłoby już istotne przeformułowanie teorii sojuszy, w jej części dotyczącej końca sojuszy. Oczywiście udowodnienie tej hipotezy musi być przedmiotem odrębnego postępowania badawczego. W tym miejscu chcę jeszcze postawić dwa pytania. Czy w historii stosunków międzynarodowych możemy zaobserwować podobne procesy przekształcania sojuszy w reżimy? Pytanie to ma znaczenie dla oceny wartości zaproponowanej hipotezy, nawet jeśli zostałaby potwierdzona. I pytanie drugie: czy jedynie współoddziaływanie dwóch wskazanych wyżej czynników może się przyczynić do ewolucji sojuszu? Innymi słowy – czy można określić modele współoddziaływania różnych czynników wpływających na zanik sojuszu w celu przewidzenia kierunku tego zaniku? Jeśli w teorii sojuszy identyfikuje się łącznie jednaście czynników sprzyjających zanikowi aliansu, to dość prawdopodobne wydaje się, że dostrzeżone sprzężenie nie jest jedynym prowadzącym sojusz ku czemuś więcej niż prostemu zanikowi. By zilustrować niebanalność tego pytania, posłużę się metaforą z innej dyscypliny: czy w wyniku splotu różnych czynników przedstawiciel interesującego nas gatunku po prostu umiera, czy też może przekształcić się w inny – znany, nieznanый lub zupełnie nowy – gatunek?

Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie będzie już przedmiotem innego tekstu.

⁵⁶ Takie obawy wyrażano otwarcie na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku odnośnie do NATO.

Zakończenie – sojusze w środowisku międzynarodowym

Ostatnie z zagadnień, które poruszam, nie dotyczy bezpośrednio teorii sojuszy, lecz mieści się w szerszym kontekście teoretycznym, w jakim teorię tę należy sytuować. Otóż rozważania dotyczące międzynarodowych sojuszy koncentrują się najczęściej na analizie niejako „od wewnątrz” – to znaczy na próbach zidentyfikowania i opisanego mechanizmów rządzących ich powstawaniem, funkcjonowaniem i zanikiem. Znacznie rzadsza jest refleksja „od zewnątrz” – dotycząca roli sojuszy w środowisku międzynarodowym, ich wpływu na stan lub ewolucję systemu międzynarodowego, oddziaływania na innych aktorów, trwałości i zmiany sojuszy jako pewnego fenomenu obserwowanego od tysięcy lat. W dodatku najczęściej ma ona ograniczony charakter, sprowadzając się do dostrzeżenia pojedynczych zjawisk i mechanizmów. Wydaje się to dalece niewystarczające. Sojusze są zjawiskiem zbyt powszechnym i zbyt istotnym w stosunkach międzynarodowych, by nie próbować ich wpisać w szerszą, bardziej ogólną koncepcję wyjaśniania tych stosunków.

Taką właśnie koncepcją wydaje się teoria elementów semistrukturalnych Glenna H. Snydera⁵⁷. Tworzy ona dla teorii sojuszy szerszy kontekst poznawczy, swego rodzaju środowisko teoretyczne, które pozwala nie tylko znacznie lepiej zrozumieć sojusze, ale również poznać rolę, jaką odgrywają w środowisku międzynarodowym oraz związki, jakie je łączą z innymi kluczowymi dla stosunków międzynarodowych fenomenami, takimi jak na przykład: siła, anarchia, współzależności, modyfikatory strukturalne, interesy, interakcje aktorów. Teoria elementów semistrukturalnych zakłada, że sojusze – jako jeden z czterech fenomenów – pełnią przede wszystkim funkcję mechanizmu przenoszącego bodźce między strukturą środowiska międzynarodowego a zachowaniami aktorów. Co przy tym istotne, bodźce te są przenoszone przez sojusze dwukierunkowo. Z jednej strony wpływają na strukturę środowiska międzynarodowego, z drugiej zaś są mechanizmem współkształtującym zachowania aktorów w określonej strukturze środowiska. Rzecz jasna, koncepcja elementów semistrukturalnych jest bardzo silnie związana z realistycznym paradygmatem stosunków międzynarodowych. Nie stanowi to żadnej przeszkody dla sprzężenia jej z teorią sojuszy, która jest również wynikiem badań prowadzonych przede

⁵⁷ A. Dybczyński, *Teoria elementów semistrukturalnych*, „Wrocławskie Studia Polityczne”, 2011, nr 12, s. 82–107.

wszystkim w łonie paradygmatu realistycznego. Badacze, którzy z różnych względów kwestionują wartość realizmu, będą mieli co najmniej poważne wątpliwości wobec modelu wyjaśniania, który łączy teorię elementów semistrukturalnych z teorią sojuszy. Wydaje się jednak, że jest to w tej chwili jedyna spójna i rozbudowana koncepcja umożliwiająca względnie kompletne poznawanie zjawiska, jakim są sojusze.

Theory of International Alliances

Summary

The article presents the theory of international alliances in its full range. After the introductory note, the author starts with the controversies arising around the category of an alliance itself as well as auxiliary categories, namely alignment, coalition and entente. The core elements of the soon-to-be-made definition are stated. Later, the findings concerning the origins of alliances, their functioning and ending are discussed. Particular mechanisms and detailed theoretical observations compose the content of each of these three main sections. At the end, the author proposes a new hypothesis concerning the alliance ending as well as a broader theoretical framework for the theory itself. The important elements of the article are various, and form both historical and contemporary examples of the alliances, which serve well to illustrate a general theoretical observation. The article is based on the in-depth analysis of the vast literature on the subject as well as the author's analysis and research.

ANDRZEJ POLUS*

Postkolonialna teoria stosunków międzynarodowych**

Postkolonializm jest jednym z najbardziej żywo rozwijających się obszarów refleksji teoretycznej na temat kształtowania się relacji społecznych i tożsamości we współczesnej humanistyce. Wśród autorów uważanych za pionierów studiów postkolonialnych wymienić należy Jeana-Paula Sartre'a, Franza Fanona i Edwarda Saïda, chociaż oni sami

* Andrzej Polus – internacjolog, adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Stypendysta programów *Socrates* oraz *British Council Young Scientists Programme*, Komitetu Badań Naukowych i Ministerstwa Nauki i Informatyzacji. Zakres jego badań obejmuje: teorię stosunków międzynarodowych, współczesny multilateralizm, proces dekolonizacji, politykę zagraniczną Wielkiej Brytanii, sytuację społeczno-polityczną w Afryce Subsaharyjskiej. Autor kilkudziesięciu publikacji i artykułów naukowych. Członek Central and Eastern European Studies Association, Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych, sieci ABORNE i konsorcjum Fatal Transactions.

** Niniejszy tekst powstał na podstawie artykułu typu *working – paper* pt. *Postkolonializm i neokolonializm. Problemy definicyjne*, opublikowanego na stronie Polskiego Centrum Studiów Afrykanistycznych (<http://www.pcsa.org.pl>). Autor jest wdzięczny wszystkim, którzy włączyli się w dyskusję nad tekstem i przesłali swoje komentarze i uwagi; szczególne podziękowania kieruje do Łukasza Fijałkowskiego. Niektóre tezy artykułu zostały zaprezentowane na łamach pisma „Kultura – Historia – Globalizacja” (www.khg.uni.wroc.pl) i podczas konferencji „Nauka – poznanie – globalność”, zorganizowanej przez Uniwersytet Wrocławski, oraz ósmej konwencji Central and Eastern European Studies Association w Istambule. Dziękuję wszystkim biorącym udział w obydwu konferencjach za uwagi i komentarze.

nie mówili o sobie jako o reprezentantach nurtu postkolonialnego, gdyż ukonstytuował się on jako samodzielne podejście badawcze w połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Część piśmiennictwa liderów ruchów antykolonialnych również zaliczana jest obecnie do kanonu postkolonializmu, a szczególne miejsce zajmują tu prace Mahatmy Ghandiego, Leopolda Senghora i Kwame Nkrumaha. Zasadne jest w tym miejscu pytanie, czy liderzy nowo powstających państw Azji, Afryki i Karaibów określiliby siebie mianem zwolenników teorii postkolonialnej, czy raczej myśleli o sobie jako o politykach dążących do utworzenia państw narodowych na wzór europejskich metropolii. Na polskim rynku wydawniczym na uwagę zasługują monografie Leeli Gandhi¹ i Arjuna Appadurajęgo². Obecnie za najbardziej znanych reprezentantów środowiska akademickiego uczestniczących w dyskursie postkolonialnym mogą być uznani Gayatri Spivak, Homi Bhabha i Walter D. Mignolo. Znakomitym źródłem informacji na temat różnych wymiarów i aspektów studiów postkolonialnych jest wydawane od 1998 roku czasopismo „Postcolonial Studies”.

Przeniknięcie teorii postkolonialnej do obszaru badawczego stosunków międzynarodowych nie powinno być zaskoczeniem. Refleksja postkolonialna koncentruje się między innymi na zagadnieniach imperializmu, dominacji, samostanowienia narodów, powstania nowych społeczeństw w wyniku dekonstrukcji europejskich imperiów kolonialnych, nacjonalizmu – czyli tych, które zajmują centralne pozycje we współczesnym dyskursie w stosunkach międzynarodowych. Jednakże postkolonializm nie ma ugruntowanej pozycji w obszarze badawczym stosunków międzynarodowych³, najczęściej klasyfikowany jest jako pogląd funkcjonujący na obrzeżach dyscypliny, bliski postpozytywistycznym alternatywom wobec głównego nurtu teorii stosunków międzynarodowych. Bardzo często postkolonializm bywa hybrydyzowany z podejściami neomarksistowskimi⁴ i studiami nad płcią kulturową.

¹ L. Gandhi, *Teoria postkolonialna*, Poznań 2008.

² A. Appadurai, *Nowoczesność bez granic. Kulturowe wymiary globalizacji*, Kraków 2005, s. 133–294.

³ Postkolonializm jest omawiany w części podręczników akademickich poświęconych teoriom stosunków międzynarodowych. R. Abrahamsen, *Postcolonialism*, [w:] *International Relations Theory for Twenty-First Century*, red. M. Griffiths, Oxon 2007, s. 111–122.

⁴ A. Hoogvelt, *Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*, Hampshire 2000.

Pracy nad niniejszym tekstem przyświecały dwa główne cele. Po pierwsze, autor zamierzał przybliżyć polskiemu czytelnikowi główne założenia teorii postkolonialnej; po drugie zaś, pragnął poddać te założenia krytycznej analizie. Celem artykułu nie jest dyskredytacja postkolonializmu, a jedynie zwrócenie uwagi, że nie może on być uznany za ogólną teorię stosunków międzynarodowych i być może zasadne jest postrzeganie go jako wersji społecznego konstruktywizmu. Artykuł został podzielony na trzy części. W części pierwszej omawiam rozwój studiów postkolonialnych i kwestie definicyjne związane z konceptualizacją postkolonializmu, w drugiej poglądy, że postkolonializm może być klasyfikowany jako wersja społecznego konstruktywizmu, w trzeciej krytykę postkolonializmu, której punktem wyjściowym jest kontestacja opinii, według której kraje Europy Środkowo-Wschodniej mogą być postrzegane jako specyficzne państwa postkolonialne. Na końcu przedstawiam wnioski.

Postkolonializm. Rozwój pojęcia i kwestie definicyjne

Termin *postkolonializm* budzi wiele kontrowersji. Nie ma jednej intersubiektywnie akceptowanej definicji *postkolonializmu*. Spory i dyskusje wywołuje nawet sposób zapisu nazwy tego pojęcia. Część badaczy opowiada się za zapisem z dywizem oddzielającym słowa *post* i *kolonializm*. Taka forma ma ukierunkowywać aktywność badawczą na fenomeny, które wystąpiły w społeczeństwach państw rozwijających się po uzyskaniu przez nie formalnej niepodległości. Większość optuje jednak za zapisem łącznym (*postkolonializm*), który ma z jednej strony podkreślać ciągłość historyczną między współczesnością a okresem kolonialnym, z drugiej zaś sygnalizować, że wprawdzie w sferze formalnej system kolonialny uległ dekonstrukcji, jednak trwa w sferze mentalnej – w państwach rozwijających się cały czas utrzymuje się świadomość wcześniejszej zależności od sił zewnętrznych i ta świadomość oddziałuje na zachowania tych państw na arenie międzynarodowej. Niezależnie od formy zapisu nazwa poglądu niewiele mówi nam o cechach współczesności, poza tym, że „przeszłość ma znaczenie” i wywarła wpływ na teraźniejszość. Zwrot „postkolonializm” wpisuje się we współczesną tendencję określania współczesności przez pryzmat przeszłości – mówi się, że coś nastąpiło po jakimś jasno określonym wydarzeniu.

Tak budowane stwierdzenia nie dają nam żadnej informacji na temat cech współczesności, wskazują natomiast, jakie cechy przeszłości nie odgrywają już dziś (bądź odgrywają dużo mniejszą) takiej roli, jak w okresie, który służy nam do definiowania współczesności. Przykładem prób uchwycenia współczesności przez pryzmat przeszłości są m.in. zwroty „postwestfalski system międzynarodowy”, okres „pozimnowojenny”. Postkolonializm, wywodzący się ze studiów nad tekstami literackimi⁵ jest zaliczany najczęściej do nurtów postpozytywistycznych lub humanistyki krytycznej, której celem jest odkrycie i zdemaskowanie ukrytych w tekstach literackich struktur językowych wskazujących na istnienie stosunków zależności pomiędzy określonymi społecznościami.

Jak wspomniano na wstępie, za prekursorów nurtu postkolonialnego w humanistyce uznaje się Jeana-Paula Sartre'a, Franza Fanona i Edwarda Saïda. Jean-Paul Sartre nie wywodził się wprawdzie z państwa powstałego w wyniku dekolonizacji, ale zbiór jego esejów pt. *Colonialism and Neocolonialism*, poświęconych w głównej mierze polityce Francji podczas działań wojennych w Algierii, uznawany jest za ważki głos intelektualisty w debacie na temat uniezależniania się skolonizowanych społeczeństw spod europejskiego panowania⁶. Dodatkowo prace J.-P. Sartre'a zyskały rozgłos ze względu na kontrowersyjne wezwania do używania przemocy dla osiągnięcia celów politycznych. Poglądy J.-P. Sartre'a są uznawane za jedną z głównych inspiracji – obok koncepcji *négritude* – prac Franza Fanona⁷, bodaj najbardziej ekstremalnego krytyka polityki państw europejskich wobec ich posiadłości zamorskich. Swoje przekonania o konieczności bezwzględnego rozliczenia okresu kolonialnego F. Fanon przedstawił w dostępnej na polskim rynku książce pt. *Wyklęty lud ziemi*⁸ (J.-P. Sartre opatrzył wstępem jej pierwsze wydanie). Fanon, z wykształcenia psychiatra, opowiadał się za siłowymi rozwiązaniami w procesie dekolonizacji, gdyż „język siły jest je-

⁵ A. Amoko, *Race and Postcoloniality*, [w:] *The Routledge Companion to Critical Theory*, red. S. Malpas, P. Wake, London 2006, s. 127–139.

⁶ J.-P. Sartre, *Colonialism and Neocolonialism*, New York–London 2001.

⁷ F. Fanon należał do grupy lewicowych intelektualistów skupionych wokół pisma „Les Temps Modernes”, którego redaktorem był J.-P. Sartre. Szerzej na temat jego wizji dekolonizacji zob. R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1984, s. 219–221.

⁸ F. Fanon, *Wyklęty lud ziemi*, Warszawa 1985. Należy zaznaczyć, że tezy zawarte w tej książce nie są reprezentatywne dla całego piśmiennictwa F. Fanona, jednakże są najczęściej z nim utożsamiane.

dynym językiem, jaki rozumie kolonizator”. Opublikowanie w 1979 roku *Orientalizmu* Edwarda Saída może być uznane za symboliczny moment, w którym narodziły się studia postkolonialne w ich dzisiejszym znaczeniu. Oczywiście ta kwalifikacja jest próbą przekształcenia poglądu w kolejną metanarrację na temat współczesnych stosunków społecznych i wątpliwe, by Saíd chciał napisać książkę, która byłaby kanonicznym tekstem studiów postkolonialnych; może tak, ale tego nie wiemy.

Zaprezentowany tutaj opis rozwoju studiów postkolonialnych może być krytykowany za nakładanie wzorców z drugiej dekady XXI wieku na piśmiennictwo, które powstawało w zupełnie innych warunkach społeczno-politycznych. Jednak narracje na temat historycznego rozwoju danej dyscypliny są niezwykle przydatne w procesie dydaktycznym i dlatego autor postanowił zastosować tę metodę. Dodatkowo w literaturze prace Sartre’a, Fanona, Saída i pierwszych liderów państw powstałych w wyniku dekolonizacji funkcjonują jako punkty referencyjne dla współczesnych badaczy postkolonialnych. Saíd w swojej książce zwrócił uwagę na sposób konstrukcji i funkcjonowania koncepcji „Orientu” na Zachodzie i przetrzymywanie tej matrycy myślowej na stosunki międzynarodowe. Orientalizm według Saída jest konstruktem społeczno-kulturowo-geopolitycznym odnoszonym do czasów obecnych i przeszłych celem ich konceptualizacji, ale ma niewiele wspólnego z rzeczywistością bliskowschodnią i azjatycką⁹. Żaden mieszkaniec Bliskiego Wschodu nie powiedziałby o sobie, że jest „orientalny” lub że żyje w „Oriencie”. Orient jest koncepcją, która pozwala Europejczykom definiować samych siebie przez określenie czym/kim Europejczycy nie są¹⁰ – jest tworzonym przez świat zachodni punktem odniesienia dla kształtowania percepcji samych siebie.

Wszyscy trzej omawiani autorzy – Sartre, Fanon i Saíd – chociaż różnili się w poglądach na naturę rzeczywistości kolonialnej i sposoby jej zmiany, uważali, że dekolonizacja nie powinna ograniczyć się do uzyskania przez dawne kolonie europejskie podmiotowości prawnomiędzynarodowej, ale musi nastąpić proces usunięcia „imperii z umysłów”. Innymi słowy, dążyli do dekonstrukcji zachodnioeuropejskich kategorii myślowych, które zostały narzucone ludności terytoriów znajdujących się pod kontrolą mo-

⁹ E. Saíd, *Orientalizm*, Poznań 2005.

¹⁰ L. Varadarajan, *Edward Saíd, [w:] Critical Theorists and International Relations*, red. J. Edkins, N. Vaughan-Williams, London–New York 2009, s. 295.

carstw europejskich. Tak rozumiany postkolonializm może być sklasyfikowany jako jedna z odmian teorii krytycznej, która stawia sobie za cel (za Maxem Horkheimerem) „wyzwalanie człowieka od okoliczności, które go niewolą”. Postkolonializm może być widziany jako (postulowana chociażby przez Michela Foucaulta i Noama Chomsky’ego) postawa intelektualna charakteryzująca się ciągłą krytyką instytucji dysponujących narzędziami przymusu/opresji wobec ludzi. W tym rozumieniu instytucjami opresyjnymi są nie tylko rządy wraz z prowadzoną przez nie polityką, ale zaliczać się do nich będą wszelkie fora/wspólnoty epistemiczne, na których wypracowywana jest wiedza (np. uniwersytety). Produkowanie i rozprzestrzenianie wiedzy ma charakter opresyjny, jeśli podmioty, do których dana wiedza się odnosi, nie są w stanie same określić własnego stosunku wobec twierdzeń na swój temat. Opresyjny charakter miejsc, w których tworzona jest wiedza, przejawia się również w wykluczaniu części społeczeństw z dyskursu na temat rzeczywistości, co na gruncie postkolonializmu zostało odzwierciedlone w pytaniu badawczym zadany przez Gayatri Spivak: „czy ludzie podrzędni/defaworyzowani potrafią w ogóle mówić?” („Can the subaltern speak?”). Pytanie Spivak ma dwojakiego rodzaju konsekwencje. Po pierwsze, implikuje ono (bez względu na odpowiedź) ograniczanie rozwoju człowieka, któremu jednostka nie jest się w stanie przeciwstawić – pytanie to sugeruje istnienie niematerialnych struktur ideacyjnych doprowadzających do zniewolenia ludności państw postkolonialnych, która nie jest ich świadoma. Po drugie, ponieważ pytanie to zostało zadane na „Północy”, można mu zarzucić, że chociaż jest (kolejną) koncepcją, która stara się upodmiotowić ludność państw rozwijających się (być może bez ich zgody), to już przez samo podniesienie tej kwestii szeroko rozumiane „Południe” jest konceptualizowane jako „gorsze” miejsce niż „Północ”, gdzie rozważa się problemy samoświadomości i umiejętności artykulacji przekonań przez mieszkańców państw postkolonialnych. „Południe” jest tym samym określane jako miejsce w strukturalny sposób pozbawione możliwości refleksyjnego myślenia o rzeczywistości.

Postkolonializm stawia sobie za cel upodmiotowienie społeczności państw rozwijających się, ale jednocześnie tworzy nowe podziały, które umożliwiają mu omawianie współczesnych stosunków międzynarodowych. Wydaje się, że nie ma sensu odwrócenie pytania Spivak do postaci: „czy świat zachodni potrafi słuchać?”, gdyż odpowiedź na nie jest według post-

kolonialistów jednoznaczna – Zachód nie potrafi i nie chce słuchać. Zachód sam tworzy kategorie, według których osądza rzeczywistość – tworzy tzw. dyskurs hegemoniczny, którego świat rozwijający się jest konsumentem. Państwa rozwijające się muszą zaakceptować kategorie osądu rzeczywistości tworzone przez Zachód, jeśli chcą z nim kooperować, a równocześnie nie są w stanie samodzielnie wprowadzać do dyskursu własnych narracji na temat świata współczesnego¹¹. Zwolennicy szkoły postkolonialnej sytuują się jako osoby, które są w stanie wytłumaczyć zachodniej akademii i społeczeństwu, jak ograniczone jest ich postrzeganie rzeczywistości.

Postkolonializm jest koncepcją głęboko dialektyczną i może być traktowany jako synteza europocentrycznego imperializmu i sprzeciwu wobec tego procesu/polityki ze strony mieszkańców, polityków i intelektualistów z terenów kontrolowanych przez zachodni dyskurs hegemoniczny. Jak każda koncepcja dialektyczna, także postkolonializm ma możliwości przewyższania niebezpieczeństwa monizmu w postrzeganiu rzeczywistości, wraz z jego redukcjonistycznym obrazem stosunków międzynarodowych. Z drugiej strony sformalizowanie jakiegokolwiek układu dualnego może usunąć z pola widzenia „trzecią drogę”, sprzyjającą rozwojowi.

W obszarze badawczym stosunków międzynarodowych jako najbardziej oczywisty efekt dialektycznych syntez jawią się instytucje/organizacje operujące w środowisku międzynarodowym. W kontekście niniejszej pracy na szczególną uwagę zasługuje kategoria „państwa postkolonialnego” i pytanie, czy możliwe jest istnienie państw afrykańskich w ich obecnych formach, jeśli zdecydowana większość nadziei na ich funkcjonowanie z okresu dekolonizacji została zawiedziona. Oczywiście postkolonializm nie ogranicza się jedynie do refleksji na temat społeczno-polityczno-gospodarczej sytuacji w Afryce, ale relatywna słabość państwa i siła podmiotów niepaństwowych na tym kontynencie jest najbardziej widoczna. Zasadne wydaje się w tym miejscu postawienie pytań: Czy na kontynencie afrykańskim państwo postkolonialne jest wynikiem „syntezy niepełnej” idei państwa Afrykańczyków i Europejczyków? Jaki jest potencjał pojęcia hybrydyzacji dla konceptualizacji rozwoju politycznego państw rozwijających się? Jakie znaczenie w procesie powstawania instytucji postkolonialnych w Afryce miały czynniki systemowe (np. układ bipolarny, postrzeganie Afryki jako

¹¹ M. J. Beier, *International Relations in Uncommon Places Indigeneity, Cosmology, and the Limits of International Theory*, New York 2005, s. 215.

peryferium systemu światowego) i czy to one mogły doprowadzić do „niepełności” syntezy?

Państwa narodowe, wykształcone w sposób ewolucyjny na kontynencie europejskim, stały się dominującym sposobem zarządzania i organizacji politycznej ludności Starego Kontynentu w XIX wieku. W procesie uzyskiwania niezależności od metropolii kolonialnych społecznościom zamieszkującym dane terytorium została narzucona określona przez kolonizatorów forma organizacji społeczno-politycznej w postaci państwa narodowego. Wydaje się, że proces rozpadu imperiów kolonialnych był nieunikniony po doświadczeniu drugiej wojny światowej i nonsensem byłoby oskarżanie polityków brytyjskich i francuskich o wolę tworzenia niestabilnych organizmów państwowych na terytoriach od nich zależnych. Zasadne jest tu pytanie, na ile i czy w ogóle na terytoriach zarządzanych przez Europejczyków w Afryce Subsaharyjskiej było wykształcone pojęcie „ludu”, rozumianego jako wspólnota połączona więzami historii i świadomością swojej odrębności od innych „ludów”. Wydaje się, że słabość dzisiejszych państw afrykańskich wynika w dużej mierze z braku europejskiego doświadczenia rewolucji francuskiej i wojen światowych na tym kontynencie. Należy jednak docenić wagę doświadczenia walki o wyzwolenie spod kontroli dawnych metropolii kolonialnych dla procesu kształtowania się tożsamości ludzi zamieszkujących dane terytorium. Doświadczenie to pozwalało im mówić o sobie jako o części wspólnoty, która jest zjednoczona jednym celem – uniezależnieniem się od zewnętrznej władzy. Można powiedzieć, że walka z systemem kolonialnym pełni dla wielu społeczeństw afrykańskich funkcję „mitów narodowych”, które pozwalają konstytuować poczucie wspólnego rozumienia historii. Procesy te zostały przeniesione także na poziom międzynarodowy, petryfikowany przez rywalizację zimnowojenną, gdzie sformułowano kategorię Trzeciego Świata – odrębnego od dwóch rywalizujących ze sobą bloków i zjednoczonego wolą usunięcia wszelkich form kolonializmu. Współcześnie zachodni intelektualiści i politycy na określenie sytuacji w niezachodnim świecie tworzą nowe kategorie, takie jak na przykład „państwa upadłe”, które pomagają Zachodowi utrzymywać kontrolę nad społeczeństwami kiedyś od nich formalnie zależnymi. Teoria postkolonialna proponuje badaczom częściowe odpowiedzi na pytania, w jaki sposób powinni się odnosić do postawionych wyżej kwestii. Otóż powinni oni skupiać się na sposobach rozumienia rzeczywistości

międzynarodowej przez społeczności, które doświadczyły dominacji; brać pod uwagę problemy tożsamościowe; określać sposoby „produktowania wiedzy” w świecie zachodnim.

Jedną z podstawowych kategorii w dyskursie postkolonialnym jest *hybrydyzacja*¹² (*hybridity*). Pojęcie to zostało w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku zaadaptowane dla potrzeb debaty na temat procesu globalizacji, jako wyraz protestu wobec globalizacji rozumianej jako westernizacja, amerykańizacja i uniwersalizacja¹³. Hybrydyzacja sprzeciwia się podejściu esencjalistycznemu i imperializmowi kulturowemu, czyli adaptowaniu/narzucaniu społecznościom, które znajdowały się niegdyś pod formalnym panowaniem europejskich mocarstw kolonialnych, zachodnich wzorców zachowań¹⁴. Hybrydyzacja jest w zasadzie dialektycznym postulatem badawczym, zakładającym, że żadna relacja nie jest jednostronna i wzorce zachowań kolonizatorów zawsze były łączone ze wzorcami istniejącymi lokalnie; co więcej, kolonizatorzy również adaptowali część dorobku kulturowego ludów, które formalnie kontrolowali.

Podsumowując tę część, należy stwierdzić, że zamysł studiów nad tożsamością i kondycją psychiczną społeczeństw, które doświadczyły podległości wobec innych społeczeństw, wywodzi się ze studiów nad literaturą. Postkolonializm jest jednak podejściem, które równocześnie czerpie z różnych dziedzin wiedzy, między innymi z psychologii, kulturoznawstwa, nauk politycznych, ekonomii politycznej i filozofii. Zazwyczaj piśmiennictwu postkolonialnemu przypisywana jest normatywność, gdyż stawia ono sobie za cel krytykę „zachodniego” sposobu myślenia i emancypację ludności obszarów, które kiedyś znajdowały się pod bezpośrednim wpływem Zachodu. Istnieje wiele odmian postkolonializmu, kładą one nacisk na różne fenomeny. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że autorzy postkolonialni skupiają się w głównej mierze na sytuacji kobiet, ras i klas społecznych na terytoriach, które niegdyś znajdowały się pod kontrolą mocarstw europejskich. Żaden autor nie pokusił się o kompleksowe omówienie postkolonialnej teorii stosunków międzynarodowych. Wątpliwe jest, czy takie

¹² M. Syrotinski, *Deconstruction and the Postcolonial: At the Limits of Theory*, Liverpool 2007, s. 26–39.

¹³ I. A. Scholte, *Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie*, Sosnowiec 2006, s. 62–65.

¹⁴ Tekstem, do którego najczęściej odwołuję się w dyskusjach na temat hybrydyzacji, jest: H. K. Bhabha, *The Location of Culture*, London–New York 1994.

opracowanie mogłoby w ogóle powstać. Istnieje bowiem bardzo wiele typów zależności jednych grup społecznych od innych, zależności mają też wielowymiarowy charakter, dlatego w kontekście teorii postkolonialnej jest praktycznie niemożliwe zbudowanie zdań ogólnych, które byłyby uniwersalnie aplikowane do sytuacji w różnych rejonach świata. Wydaje się, że najniższym wspólnym mianownikiem dla różnych odmian postkolonializmu jest doświadczenie dominacji i wpływ doświadczenia, przechowywanego w pamięci wspólnoty, która go doświadczyła, na dokonywane przez nią wybory. Postkolonializm to raczej wytyczna epistemologiczna wskazująca, w jaki sposób powinno się prowadzić badania bez skonkretyzowanego programu badań i jasno określonej metodologii.

Postkolonializm jako wersja konstruktywizmu społecznego

Tezę ujmującą postkolonializm jako specyficzną wersję konstruktywizmu społecznego wygłosiłem na ósmej konwencji Central and Eastern European International Studies Association w kontekście postrzegania Polski jako państwa postkolonialnego. Spotkała się ona z krytyką obradujących badaczy. Poniżej podejmuję próbę obrony mojego stanowiska na tle ogólnej refleksji na temat teorii stosunków międzynarodowych.

Rozwój teorii stosunków międzynarodowych jest zazwyczaj prezentowany w formie debat interparadygmatycznych¹⁵. Debaty te toczą się na poziomach: ontologicznym, epistemologicznym i metodologicznym¹⁶. W tym modelu rozwoju wiedzy kluczowe jest zakończenie debaty na poziomie ontologicznym, to znaczy określenie głębokiej natury stosunków międzynarodowych tak, by możliwa była refleksja na temat epistemologii. Ontologie pełnią w stosunkach międzynarodowych funkcje aksjomatów, które przyjmowane są na początku badań, ponieważ w naukach społecznych nie mamy możliwości przeprowadzenia eksperymentów stwierdzenia, że jedna ontologia jest „lepszą” od innej. Ta obserwacja zajmuje centralne miejsce

¹⁵ Krytykę przeszczepiania kuhnowskiej wizji rozwoju nauki na obszar badawczy stosunków międzynarodowych przedstawiłem w: A. Polus, *Kryzys teorii stosunków międzynarodowych w dobie globalizacji*, „Kultura – Historia – Globalizacja”, 2010, nr 8, red. A. Nobis, s. 133–143.

¹⁶ O. Waever, *The Rise and Fall of the Inter-paradigm Debate*, [w:] *International Theory: Positivism & Beyond*, red. S. Smith, K. Booth, M. Zalewski, Cambridge, 1996.

w postmodernizmie, którego cechą wyróżniającą jest przyjęcie równoległego funkcjonowania wielu ontologii w jednym czasie. Konstrukttywizm społeczny wydaje się proponować najszerzą możliwą konceptualizację głębokiej natury rzeczywistości przez stwierdzenie, że „otaczający nas świat jest społecznie konstruowany”. W zasadzie ontologia społeczno-konstruktywistyczna jest niemożliwa do sfalsyfikowania i podobnie jak teoria krytyczna, która jest tworzona celem budowania odniesień wobec innych teorii, ontologia ta dopuszcza istnienie innych twierdzeń na temat natury rzeczywistości międzynarodowej, będących specyficznymi kreacjami miejsca, czasu i uwarunkowań. Innymi słowy, konstruktywiści społeczni nie wykluczają, że w danym okresie historycznym może istnieć struktura systemu międzynarodowego w formie określonej przez Kennetha Waltza¹⁷ lub system–świat oparty na relacjach centrum–peryferie opisany przez Imanuela Wallersteina¹⁸, są to jednak kreacje w ramach twierdzenia o społecznej naturze rzeczywistości, które mogą i będą ulegać zmianom, cechą ontologii zaś jest niezmienność. Społecznokonstruktywistyczna ontologia jest ontologią „drugiego rzędu” (nadrzędną wobec innych ontologii), gdyż w jej ramach mogą być zamknięte wszystkie inne ontologie; jest potencjalnie najszerzym możliwym stwierdzeniem na temat świata, w którym żyjemy, twierdzeniem tautologicznym: „społeczny świat jest konstruowany w sposób społeczny”, a tym samym niefalsyfikowanym. O ile strukturalni realiści bądź neomarksści mogą mieć problemy z zaakceptowaniem nadrzędności ontologii społecznokonstruktywistycznej nad tożsamymi ich teoriom twierdzeniami na temat głębokiej natury rzeczywistości, o tyle zwolennicy teorii postkolonialnej nie powinni mieć kłopotów z przyjęciem twierdzenia, że otaczająca nas rzeczywistość jest społecznie konstruowana, szczególnie ze względu na postkolonialną epistemologię. Jak zostało zauważone wcześniej, badacze postkolonialni koncentrują się na procesach powstawania tożsamości i istnieniu struktur (językowych, formalnoprawnych, kulturowych itd.), które utrzymują stosunki podrzędności społeczeństw postkolonialnych. Podstawowym procesem, który prowadzi do kształtowania się pojęć i intersubiektywnego rozumienia samych siebie, jest definiowanie się przez odniesienia do inności (*othering process*). Autodefinicja członków danej społeczności, ich miejsca na arenie międzynarodowej oraz sposobów

¹⁷ K. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading 1979, s. 102–128.

¹⁸ I. Wallerstein, *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, Warszawa 2007.

percepcji innych odbywa się dzięki określaniu siebie przez to, czym/kim się nie jest. Język, którym operujemy i który jest podstawą naszej refleksyjności, składa się z wzajemnie się konstytuujących opozycji binarnych. Dane społeczności nie mogłyby się określać mianem „cywilizowanych”, gdyby nie istnieli „barbarzyńcy”, dzięki którym zostały ukonstytuowane wyznaczniki społeczności cywilizowanej¹⁹; nie moglibyśmy mówić o sobie jako o Polakach, gdyby nie istniały inne narody, posiadające inne, „niepolskie” charakterystyki.

Proces definiowania się przez odniesienia wobec inności, która konstytuuje, czym/kim nie jesteśmy, zachodzi w stosunkach międzynarodowych permanentnie, jednakże zwolennicy teorii postkolonialnej argumentują, że dominująca refleksja na ten temat trwa w państwach, które były mocarstwami kolonialnymi i które obecnie reprodukują struktury zależności. W tym właśnie miejscu postkolonializm jest styczny z foucaultowską ideą wiedzy-władzy i tutaj zasadza się główny punkt krytyki zachodnich sposobów wytwarzania wiedzy. Przeciwnicy postkolonializmu argumentują, że główni reprezentanci szkoły postkolonialnej pracują na amerykańskich uniwersytetach, nie są zatem prawdziwym głosem społeczeństw państw rozwijających się. Zwolennicy postkolonializmu ripostują, że Zachód nie chce i w zasadzie nie potrafiłby słuchać i zrozumieć społeczeństw defaworyzowanych (*subaltern*). Debata ta w doskonały sposób wpisuje się w kluczową dla konstruktywizmu społecznego relację między strukturami a operującymi w ich ramach podmiotami (dość niefortunnie tłumaczoną na język polski jako „debata agent–struktura”). Debata struktura–podmiotowość jest w zasadzie społecznokonstruktywistyczną epistemologią – wskazuje, że badacze powinni się koncentrować na procesach kształtowania się rozumienia określonych fenomenów. W świecie społecznym podmioty wchodzące w interakcje ze sobą są „zatopione” w dwojakiego rodzaju strukturach: ideacyjnych (wyobrażeniowych) i materialnych. Strukturami ideacyjnymi są wszelkiego rodzaju wyobrażenia na temat otaczającego nas świata, intersubiektywnie akceptowane kategorie, które pozwalają nam komunikować się wzajemnie. Struktury materialne (np. naturalne ograniczenia ciała ludzkiego – nie przebiegnę stu metrów w czasie poniżej ośmiu sekund) są wtórne

¹⁹ Szerzej na temat wzajemnego współkształtowania się pojęć „cywilizacji” i „barbarzyństwa” w dyskursie w obszarze badawczym stosunków międzynarodowych zob. M. B. Salter, *Barbarians and Civilization in International Relations*, London 2002.

wobec ich rozumienia – najpierw muszę w określony sposób zdefiniować daną rzecz, a dopiero potem ona warunkuje moje zachowania. Konstrukttywizm społeczny nie jest deterministyczny, gdyż struktury i podmioty znajdują się w ciągłym procesie wzajemnego współkształtowania. Podmioty równolegle wchodzą w relacje z innymi podmiotami i strukturami i wzajemnie się zmieniają. Przykładem zmiany struktury ideacyjnej może być podejście do niewolnictwa, które jeszcze czterysta lat temu było ogólnie akceptowane, podczas gdy dziś jest potępiane. Postkolonializm może być widziany jako specyficzna wytyczna epistemologiczna w procesie konceptualizacji debaty struktura–podmiotowość. Badacze patrzący na świat z perspektywy postkolonialnej podkreślają doświadczenie traumy postkolonialnej, która warunkuje określone zachowania polityczne. Trauma pokolonialna będzie tu dominującą strukturą, wpływającą na zachowania członków społeczności, które ulegały dominacji.

Polska jako państwo postkolonialne? Krytyka postkolonializmu

W ostatnich latach zaczęły się pojawiać próby aplikacji teorii postkolonialnej do warunków Europy Środkowo-Wschodniej. Formułowane są twierdzenia, że Polska może być uznana za przykład państwa postkolonialnego. W mentalności Polaków głęboko jest zaszczepiona pamięć doświadczenia dominacji przez obce narody. Pozornie nielogiczne posunięcia w polityce zagranicznej, takie jak zabieganie o zbudowanie na terytorium Polski amerykańskich instalacji wojskowych (co jednoznacznie wiąże się z ograniczeniem suwerenności państwa), lojalna postawa wobec Stanów Zjednoczonych, której punktem kulminacyjnym było wysłanie polskich żołnierzy do Iraku i Afganistanu, a z drugiej strony ostre sprzeciwy wobec budowy rurociągu północnego mogą być wyjaśnione lękami polskich elit politycznych przed ponownym zdominowaniem przez Rosję, Niemcy bądź oba te kraje równocześnie. Lęk jest tutaj głównym motorem działań. Elity polityczne żyją traumą przeszłości i ich podstawowym celem jest przeciwdziałanie „powtarzaniu się historii”.

Polskę jako państwo postkolonialne przedstawia Ewa Thomson – Polka, profesor literatury porównawczej i sławistyki na Uniwersytecie Rice

w Houston. Sytuacja ta wpisuje się w główny nurt krytyki postkolonializmu, według którego autorzy piśmiennictwa postkolonialnego są w większości potomkami emigrantów z państw rozwijających się, którzy zrobili kariery na zachodnich uniwersytetach i w zasadzie nie reprezentują społeczeństw, o których piszą. Postkolonializm prezentowany jest raczej jako moda panująca w świecie akademickim, a nie pogląd naukowy. Zasadnicze jest tutaj pytanie o definicję kolonializmu i doświadczenia kolonialnego.

Jeśli wyróżnikiem postkolonialności jest pozostawanie w stosunku zależności wobec siły zewnętrznej, która wytwarzała fizyczne i psychologiczne struktury mające na celu stworzenie sytuacji zależności, wówczas każda społeczność mogłaby argumentować, że jest do pewnego stopnia postkolonialna. Trudno pomyśleć o narodzie bądź grupie etnicznej, które nigdy nie doświadczyły porażki i których historia nigdy nie była kształtowana przez siły zewnętrzne. Używając tego kryterium, można powiedzieć, że Szkoci odczuwają traumę postkolonialną z powodu ich relacji z Anglikami, podobnie jak Francuzi z powodu przegranej w konfrontacji z Niemcami podczas drugiej wojny światowej. Nikt jednak nie klasyfikuje Francuzów i Szkotów jako ludów postkolonialnych. Czy zatem narodem postkolonialnym mogą być Polacy, Łotysze, Ukraińcy? Czy działalność ZSRR jest specyficzną formą działalności kolonialnej? Niewątpliwie błędem byłoby stawianie na równi polityki Francji i Wielkiej Brytanii wobec swoich posiadłości kolonialnych oraz polityki ZSRR wobec Europy Środkowo-Wschodniej. Wprawdzie dążenie do utrzymywania danego terytorium w zależności od metropolii występowało zarówno w polityce Paryża i Londynu, jak i Moskwy, ale społeczności, których to dotyczyło, bardzo się od siebie różniły. Jeżeli doświadczenie i percepcja rzeczywistości znajdują się w centrum postkolonialnej refleksji na temat stosunków międzynarodowych, to niezasadne jest zrównywanie polityki zagranicznej prowadzonej na przykład przez Senegal i Polskę. Dodatkowo cechą społeczeństw postkolonialnych jest ich ciągłe poczucie niższości wobec dawnych kolonizatorów (przejawiające się w akceptacji przez nie stereotypów na swój temat wytwarzanych przez kolonizatorów), tymczasem w Europie Środkowo-Wschodniej Rosjanie często byli prezentowani jako barbarzyńcy, którzy jedynie dzięki sile mającej wyraz w potencjale militarnym kontrolowali tak rozległe terytoria. Ponadto walka o niepodległość pełni w wielu państwach afrykańskich funkcję mitu założycielskiego i pozycja tzw. ojców niepodległości afrykańskiej jest bardzo

rzadko kontestowana. Natomiast w Polsce równolegle funkcjonują dwie narracje na temat transformacji ustrojowej, a najnowsza historia jest cały czas reinterpretowana.

Postkolonializm jest bardzo pojemną formułą, jednakże dążenie do przekształcenia go w ogólną teorię stosunków międzynarodowych, która może być aplikowana do analiz wszelkich fenomenów występujących w środowisku międzynarodowym, wydaje się błędne.

Konkluzje

Postkolonializm nie jest ogólną teorią stosunków międzynarodowych i w głównej mierze odnosi się do sposobów postrzegania rzeczywistości przez ludność państw, które uzyskały niepodległość w procesie dekolonizacji. Postkolonializm widziany może być jako część teorii krytycznej, stawiającej sobie za cel upodmiotowienie tych, „którzy nie są w stanie mówić własnym głosem”. Podejście takie nie jest pozbawione kontrowersji, z których najdonioślejszą jest pytanie, czy ludność „państw postkolonialnych” chce, aby za nią mówiono na zachodnich uniwersytetach. Postkolonializm może być zdaniem autora klasyfikowany jako część podejścia społeczno-konstruktywistycznego. Postkolonializm byłby tu wytyczną epistemologiczną proponującą, w jaki sposób prowadzić badania nad rozstrzygnięciem debaty na poziomie metodologicznym przy akceptacji założenia, że świat jest społecznie konstruowany. W ostatnich latach niektórzy autorzy podejmują próby implementacji postkolonializmu do sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej i w republikach powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Próby takie zawsze wiążą się z problemami definicyjnymi, z których głównym jest zagadnienie opresyjności władzy wobec ludności i wpływu doświadczenia „bycia skolonizowanym” na kondycję psychiczną i tożsamość ludności zamieszkującej dane terytorium. Jeśli przyjmiemy, że najniższym wspólnym mianownikiem wszystkich poglądów postkolonialnych jest doświadczenie bycia zdominowanym przez siłę zewnętrzną, to bardzo trudno znaleźć na Ziemi obszar, który nie mógłby być określony mianem postkolonialnego. Być może zasadna jest zmiana podejścia i sformułowanie teorii postimperialnej, która odnosiłaby się do określonej epoki w historii świata.

Post-colonialism as International Relations Theory

Summary

The aim of this paper is twofold – firstly, I would like to present the post-colonial theory as part of the theoretical reflection in the current debate on international relations; secondly, I would like to critically examine the role of post-colonialism for theoretical reflection in the subfield of international relations. The author has adopted the two objectives of the paper due to the evident lack of literature devoted to post-colonial issues in Poland. The article is divided into four parts. In the first part, I briefly examine post-colonial studies development and its diffusion into international relations. In the next part, I argue that the post-colonial theory might be perceived as a part of social constructivism. The third part is devoted to criticism of the post-colonial approach in international relations. Conclusions are presented in the last part of the paper.

II

Stosunki międzynarodowe i ich (nie)oczywiste związki

RADOSŁAW ZENDEROWSKI*

Religia i stosunki międzynarodowe

Wstęp

Współczesna teoria stosunków międzynarodowych omija wyjątkowo szerokim łukiem problem religii jako czynnika kształtującego międzynarodowy ład. W zasadzie w pełni uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że wymownie i zapewne nie bez wyraźnej przyczyny pomija milczeniem coś, co w oczywisty sposób wpływa na zachowanie aktorów sceny międzynarodowej, w istotnym zakresie definiując ich role w stosunkach międzynarodowych. W latach 1980–1999 w czterech najważniejszych periodykach naukowych z dziedziny stosunków międzynarodowych („International Organization”, „International Studies Quarterly”, „International Security” i „World Politics”) na tysiąc sześćset opublikowanych artykułów zaledwie w sześciu podjęto temat religii, uznawszy ją za istotny czynnik w stosunkach międzynarodowych¹. Co ciekawe – zauważa Ken R. Dark – teoria stosunków międzynarodowych skutecznie przemilczała także zagadnienie ateizmu, mimo że stanowił on rdzeń oficjalnej polityki takich mocarstw jak

* Radosław Zenderowski – politolog, socjolog, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych i Studiów Europejskich Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Wykładowca Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach; www.zenderowski.republika.pl.

¹ D. Philpott, *The Challenge of September 11 to Secularism in International Relations*, „World Politics”, 2002, nr 55, s. 69. Autor uważa, że istnieją znaczące wyjątki od zasady ignorowania religii w periodykach naukowych z zakresu stosunków międzynarodowych – zalicza do nich pisma „Orbis: A Journal of World Affairs” oraz „Millennium: Journal of International Studies”.

ZSRR i Chin². Innymi słowy, przynajmniej do początku XXI wieku byliśmy świadkami zdumiewającej „ślepoty” zdecydowanej większości teoretyków stosunków międzynarodowych lub też – co bardziej prawdopodobne – namacalnych efektów zideologizowania teorii naukowej, uniemożliwiającego obiektywną analizę. Pocieszające, że w ostatnich kilku latach widać próby (*notabene* nadal bardzo nieliczne) rewizji roli religii w stosunkach międzynarodowych.

Jednym z najbardziej znaczących impulsów do badań w tym zakresie były dwie publikacje amerykańskiego politologa Samuela P. Huntingtona: słynny artykuł zamieszczony w prestiżowym czasopiśmie „Foreign Affairs”³, a następnie monografia⁴ będąca rozwinięciem i uzupełnieniem kilku jego tez na temat związków między cywilizacją i religią a wewnątrzpaństwowymi i międzynarodowymi konfliktami po okresie tzw. zimnej wojny. Teoria Huntingtona stała się przedmiotem licznych i burzliwych dyskusji oraz krytyki naukowej (o czym dalej). Kilka lat później światowa opinia publiczna została poinformowana, że spektakularne i oglądane na żywo przez miliardy ludzi na całym świecie ataki terrorystyczne na World Trade Center we wrześniu 2001 roku były motywowane religią muzułmańską. Wprawdzie wielu duchownych, polityków, naukowców starało się udowodnić brak logicznego związku terroryzmu i islamu, ale nie mała część ludzi na Zachodzie skłonna jest wiązać ze sobą obydwie zjawiska. Ataki na WTC uświadomiły jednak teoretykom stosunków międzynarodowych, że w gruncie rzeczy niewiele albo zgoła nic nie wiedzą na temat religii, którą dość bezrefleksyjnie odesłali do lamusa w XVII wieku.

Zadanie wyjaśnienia roli religii w polityce światowej pozostawiono więc przynajmniej na jakiś czas publicystom, politykom i różnej maści demagogom. Efekt był łatwy do przewidzenia: mnożące się stereotypy i uprzedzenia. Zamiast solidnej teorii naukowej ludzkość otrzymała dużą porcję islamofobii. W konsekwencji teoria stosunków międzynarodowych zmuszona jest obecnie stawić czoła dwojakiemu wyzwaniu: po pierwsze – zrewidować swoje postrzeganie religii jako czynnika stosunków międzynarodowych, uznając porażkę teorii modernizacji i sekularyzacji, a także bez-

² K. R. Dark, *Introduction*, [w:] *Religion and International Relations*, red. K. R. Dark, New York 2000, s. VIII.

³ S. P. Huntington, *The Clash of Civilizations*, „Foreign Affairs”, 1993, nr 3, s. 22–49.

⁴ Idem, *The Clash of Civilizations and the Making of the World Order*, New York 1996.

zasadność utrzymywania cezury 1648 lub 1683 roku jako symbolu końca znaczenia religii w nowożytnych stosunkach międzynarodowych; po drugie – co może nawet jest trudniejsze – zmierzyć się z bezmiarem stereotypów (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych) i uprzedzeń dotyczących religii jako czynnika lub nawet uczestnika stosunków międzynarodowych.

Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na kilka kluczowych pytań odnoszących się do problematyki zasygnalizowanej w tytule. Najpierw chcę wskazać na najważniejsze przyczyny, dla których przez dziesiątki, a nawet setki lat pomijano religię jako relewantny czynnik w stosunkach międzynarodowych. Następnie postaram się wyjaśnić, dlaczego należy poświęcić szczególną uwagę religii jako czynnikowi, bądź nawet uczestnikowi współczesnych stosunków międzynarodowych. Wreszcie zamierzam omówić okoliczności i sposoby podejmowania tematu religii w teorii stosunków międzynarodowych, w ramach poszczególnych paradygmatów badawczych.

O przyczynach absencji religii jako czynnika wyjaśniającego stosunki międzynarodowe

Jak już stwierdzono, przez prawie cały XX wiek specjaliści z zakresu nauk społecznych, a teorii stosunków międzynarodowych w szczególności, milczeli na temat religii jako czynnika w stosunkach międzynarodowych. Przez bardzo długi czas, nie bacząc na dokonujące się przemiany, wierzono (bo to najbardziej trafne określenie) w teorie myślicieli takich jak: Karl Marx, John Stuart Mill, Max Weber, Sigmund Freud, August Comte, Émile Durkheim, w swojej refleksji nad znaczeniem religii we współczesnym świecie spotykających się w tym samym punkcie. Mianowicie łączyło ich głębokie przekonanie, graniczące z quasi-religijnym wizjonerstwem, że wraz z postępem w zakresie komunikacji międzyludzkiej, rozwojem przemysłu, migracjami ze wsi do miast, powszechną edukacją, dostępem do wielu alternatywnych źródeł informacji – innymi słowy: wraz z unowocześnieniem – religia znacznie nieuchronnie zanikać jako istotny faktor życia publicznego.

Teorie modernizacji i sekularyzacji, których początki sięgają wieku XIX, stały się powszechnie obowiązującą wykładnią, swego rodzaju świecką religią tłumaczącą, dlaczego świat jest taki a nie inny, czemu ludzie zmieniają

swoje role i pozycje społeczne. W myśl tychże teorii religia została skazana na banicję ze sfery publicznej do sfery prywatnej, w której miała stopniowo dogorywać jako anachroniczny sposób percepcji rzeczywistości społecznej. Przez bardzo długi czas – w zasadzie od Oświecenia i rewolucji francuskiej – wielu badaczy zjawisk i procesów społecznych żyło w przeświadczeniu, że rolę, jaką w tradycyjnych społecznościach odgrywała religia, w społeczeństwach nowoczesnych przejmie nauka, która potrafi w bardziej racjonalny sposób tłumaczyć złożoność świata i wszechświata, a także uwalniać ludzi od różnego rodzaju trosk, chorób, lęków itd. Kościoły i ich agendy (szkolnictwo, opieka zdrowotna i inne) miały zastąpić świeckie instytucje państw narodowych, których uprawnienia poszerzały się wraz z procesem monopolizacji władzy i laicyzacji społeczeństw.

To, czego nauka nie była w stanie wytłumaczyć lub też przedstawić w sposób zrozumiały dla mas, w założeniu niekoniecznie musiało oznaczać powrót do religii jako potężnej siły eksplanacyjnej. Rolę wyjaśniania złożoności świata przyjęły bowiem na siebie powstałe w XIX i XX wieku nowoczesne ideologie (socjalizm, komunizm, liberalizm, konserwatyzm). Podobnie jak religie dostarczały one opisu rzeczywistości społecznej zrozumiałego dla przeciętnego odbiorcy, kreowały wizję lepszego jutra oraz definiowały narzędzia służące jej urzeczywistnianiu. Od większości religii odróżniał je brak gwarancji życia po śmierci, perspektywy ponaddoczesnej. Trzeba jednak pamiętać, że wśród przedstawicieli nauk społecznych bardzo rzadko występowało przekonanie o całkowitym zaniku religii, powszechnie bowiem uważano, że religia zostanie relegowana ze sfery publicznej do prywatnej i *de facto* przestanie oddziaływać na procesy polityczne, społeczne i ekonomiczne⁵.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że w kwestii rozpoznania religii jako ważnego elementu krajobrazu społecznego istnieje zasadnicza różnica między przedstawicielami takich nauk społecznych, jak: socjologia, filozofia, antropologia, a nawet politologia – z jednej strony oraz teoria stosunków międzynarodowych – z drugiej. W pierwszej bowiem grupie obserwujemy ożywioną dyskusję zwieńczoną teoriami modernizacji i sekularyzacji, dyskusję, w której religia i jej społeczna siła stanowiły rzeczywisty przedmiot analiz naukowych. Inna rzecz, że ci sami naukowcy, którzy w latach sześć-

⁵ J. Fox, *Integrating Religion into International Relations Theory*, [w:] *Routledge Handbook of Religion and Politics*, red. J. Haynes, London–New York 2010, s. 273–275.

dziesiątych i siedemdziesiątych głosili „śmierć religii”, musieli w dwóch kolejnych dekadach stopniowo wycofywać się ze swoich poglądów, uznając ich częściową lub całkowitą bezzasadność w obliczu powszechnego odrodzenia religijnego. Znany socjolog Peter Berger w 1968 roku obwieścił na łamach pisma „New York Times”, że „w XXI wieku osoby wierzące będzie można prawdopodobnie znaleźć tylko w niewielkich sektach, które współdziałając ze sobą, będą próbowały stawić opór ogólnoświatowej świeckiej kulturze”. Ten sam naukowiec w 1999 roku uznał współczesny świat za „najbardziej wściekle religijny w swojej historii”⁶. Innymi słowy: problematyka religii i relacji religia–polityka, religia–społeczeństwo była stale obecna w wymienionych naukach społecznych.

Tymczasem teoria stosunków międzynarodowych niemal zupełnie milczała na ten temat w zasadzie aż do początku XXI wieku (choć zwiastuny zainteresowania religią pojawiały się już w połowie lat dziewięćdziesiątych). Na gruncie teorii stosunków międzynarodowych nieistotność religii była pewnikiem, którego nie trzeba udowadniać. Zgodnie z mocną tezą Pavlosa Hatzopoulosa i Fabia Petita „odrzućcie religii [...] wydaje się wpisane w kod genetyczny teorii stosunków międzynarodowych”⁷. Nie oznacza to, że religię całkowicie pomijano. Niemal zawsze jednak stanowiła ona fragment szerszych kategorii, takich jak: kultura, cywilizacja, terroryzm. Jest rzeczą bardzo charakterystyczną, że nawet w dyskusji nad kontrowersyjną tezą Huntingtona o „zderzeniu cywilizacji” nie miała część jej uczestników unikała bezpośredniego nawiązania do... religii. Tak czy inaczej teoretycy stosunków międzynarodowych zaczęli poważnie traktować rolę religii w polityce międzynarodowej dobre dwie dekady po tym, jak socjologowie i politologowie odesłali do lamusa teorie sekularyzacji i modernizacji, dostrzegając siłę religii jako czynnika zmian we współczesnej polityce i społeczeństwie⁸. Był to zwrot o tyle trudny, że właściwie bezcelowe było odwoływanie się do dorobku socjologii, antropologii, a nawet politologii dotyczącego religii. Jak zauważył Wade Clark Roof, prace naukowców z tych dziedzin niemal całkowicie abstrahowały od międzynarodowego wymiaru zjawiska odrodzenia

⁶ Cyt. za: T. S. Shah, D. Philpott, *The Fall and Rise of Religion in International Relations. History and Theory*, [w:] *Religion and International Relations Theory*, red. J. Snyder, New York 2011, s. 24.

⁷ F. Petito, P. Hatzopoulos, *The Return from Exile. Introduction*, [w:] *Religion in International Relations: The Return from Exile*, red. F. Petito, P. Hatzopoulos, New York 2003, s. 1.

⁸ J. Fox, op.cit., s. 275.

religii oraz jej wpływu na politykę oraz społeczeństwo. Były to przeważnie wycinkowe teorie odnoszące się do poszczególnych religii, państw lub regionów. Zdecydowanie brakowało w nich perspektywy globalnej, kluczowej dla teorii stosunków międzynarodowych⁹.

W takiej sytuacji pojawia się oczywiste pytanie o przyczyny ignorowania religii jako trwałego elementu oraz istotnego faktora w stosunkach międzynarodowych.

Po pierwsze, jak się wydaje do marginalizacji religii po części przyczyniło się przekonanie wielu naukowców, że relegowanie religii ze sfery politycznej, symbolizowane przez traktat westfalski (1648), kładący kres idei *Respublica Christiana*, lub przez wiktoryę wiedeńską (1683), jako ostateczni akord w wojnie religijno-cywilizacyjnej między Zachodem a światem islamu, jest trwałe i nieodwracalne¹⁰. Teoria, a raczej ideologia modernizacji, przejawiająca się postulatem świeckiego państwa opartego na racjonalnych zasadach, zupełnie nie wzięła pod uwagę, że naród jako wspólnota wyobrażona potrzebuje świętych symboli i mitów, przede wszystkim zaś transcendencji, której nie jest w stanie zaoferować żadna świecka ideologia. Wiara w ostateczne rozdzielenie porządków: świeckiego i religijnego oraz nieodwołalnie świecki i wyłącznie świecki charakter stosunków międzynarodowych stały się swoistym *credo* dla zdecydowanej większości teoretyków stosunków międzynarodowych. Timothy Samuel Shah i Daniel Philpott podkreślają, że zwolennicy realizmu i liberalizmu, dwóch wiodących nurtów badawczych, „nie tylko uznawali i opisywali świecki charakter stosunków międzynarodowych, ale celebrowali go”¹¹. To przekonanie, wręcz wiara w nieuchronnie świecki charakter stosunków międzynarodowych, zadekretowany w XVII wieku, chyba lepiej tłumaczy ignorancję teoretyków stosunków międzynarodowych względem religii aniżeli pogląd o słuszności teorii modernizacji i sekularyzacji. Przez stulecia na gruncie filozofii stosunków międzynarodowych tworzono ideologiczną podbudowę sekularystycznej koncepcji relacji międzypaństwowych; wystarczy wspomnieć autorów takich jak: Niccolò Machiavelli, kard. Armand-Jean du Plessis de

⁹ W. C. Roof, *Introduction*, [w:] *World Order and Religion*, red. W. C. Roof, New York 1991, s. 4–5.

¹⁰ Szerzej na temat znaczenia reformacji protestanckiej i traktatu westfalskiego dla stosunków międzynarodowych: D. Philpott, *The Religious Roots of Modern International Relations*, „World Politics”, 2000, nr 52, s. 206–245.

¹¹ T. S. Shah, D. Philpott, *op.cit.*, s. 35.

Richelieu, Hugo Grotius, Thomas Hobbes¹². Jeffrey Haynes przypomina, że przed nastaniem XVII wieku, a zwłaszcza przed coraz bardziej powszechnym stosowaniem szesnastowiecznej reguły *Cuius regio, eius religio*, religia stanowiła kluczową kategorię analityczną w ówczesnych „teoriach” stosunków międzynarodowych i była rozpoznawana jako istotna siła w relacjach międzypaństwowych. Na porządku dziennym były wewnątrzchrześcijańskie konflikty między katolikami a protestantami oraz między katolikami a prawosławnymi. Do końca XVII stulecia konfrontacja chrześcijańsko-islamska *de facto* definiowała tożsamość cywilizacyjną Europy¹³.

Drugim wytłumaczeniem ignorowania religii jako czynnika w stosunkach międzynarodowych jest zachodniocentryczny charakter ich głównych teorii, ale także w niemałej mierze – politologicznych i socjologicznych. Coraz bardziej świecki Zachód (zwłaszcza Europa) przez długi czas nie dostrzegał, że na niemal całym niezachodnim świecie, z nielicznymi wyjątkami, zachodzą procesy zgoła odwrotne. Gdy Zachód się laicyzował, na świecie wzmagaly się procesy polityzacji i deprywatyizacji religii oraz sakralizacji i desekularyzacji polityki. Owo fatalne w skutkach zaślepienie wynikało po części ze wspomnianej wcześniej quasi-religijnej wiary w niekwestionowalność teorii modernizacji i sekularyzacji. Na marginesie należy zauważyć, że jakkolwiek prawdziwe jest stwierdzenie, że najważniejsze teorie tłumaczące naturę i dynamikę stosunków międzynarodowych powstawały i powstają na Zachodzie, to jednak Zachód nie ma monopolu na wyjaśnianie wszystkich zachodzących współcześnie procesów. W świecie islamu bowiem (ale nie tylko, wystarczy bowiem bliżej przyjrzeć się choćby Rosji) zasadniczo inaczej postrzega się procesy polityczne, społeczne i ekonomiczne w wymiarze regionalnym i globalnym. Muzułmanie nie podzielają przekonania ludzi Zachodu, że wojna między chrześcijańskim Zachodem a cywilizacją islamu zakończyła się w 1683 roku, a prawosławni nie uznają czwartej krucjaty (1202–1204), której uczestnicy złupili Konstantynopol, za koniec wrogości między łańskim Zachodem a cywilizacją postbizantyjską. Kiedy teoretycy stosunków międzynarodowych na Zachodzie opisywali świat w kategoriach rywalizacji potęg, kolonializmu, nacjonalizmu i zależności ekonomicznych, na uniwersytetach islamskich analizowano poszczególne wydarzenia i procesy przez pryzmat religii. Ataki terrorystyczne powszech-

¹² D. Philpott, op.cit., s. 78.

¹³ J. Haynes, *Religion and Foreign Policy*, [w:] *Routledge Handbook of Religion*, s. 293.

nie tłumaczono tam rewanzem nie tyle za ucisk kolonialny, ile za próby zniszczenia islamu¹⁴.

Po trzecie, w głównych teoriach stosunków międzynarodowych – tj. realistycznej, liberalnej i w różnych odmianach marksistowskiej – zwyczajnie nie pozostawiono miejsca na dyskusję na temat religii. Co więcej, wydaje się, że religia była nie tyle ignorowana, ile konsekwentnie wypychana, odrzucana i skazywana (zazwyczaj ze względów ideologicznych) na banicję ze sfery nauki. Realizm od zawsze był skoncentrowany na pojęciu „potęgi” i na materialnych aspektach stosunków między państwami, z kolei liberalizm i marksizm odwoływały się głównie do ekonomicznych aspektów relacji międzynarodowych. Nawet teoria konstruktywistyczna i tzw. szkoła angielska, które teoretycznie mogły, ze względu na swoje założenia, zająć się religią, w praktyce nie uznały jej za istotny element debaty o współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Wreszcie po czwarte, na gruncie teorii behawioralnych, skłaniających się do konstruowania tez naukowych na podstawie analizy „twardych danych”, w dużej mierze odwołujących się do badań ilościowych, napotymano na zasadniczą trudność polegającą na niemożności kwantyfikacji terminu „religia”, należącego – obok narodu, nacjonalizmu i kilku innych pojęć – do kategorii najtrudniej definiowalnych¹⁵.

Dlaczego religia?

Szukając odpowiedzi na pytanie, dlaczego uwzględniać religię, konstruując nowe lub rewidując już istniejące teorie stosunków międzynarodowych, na wstępie napotyamy na problem podstawowy, a mianowicie kontrowersje dotyczące pojęcia „religii”. Zdaniem niemieckiego socjologa Güntera Kehrera: „Można odnieść wrażenie, że zarówno dla socjologów religii, jak i dla religioznawców, samo ustalenie, co należy uważać za religię, co zaś nie, wydaje się być równoznaczne z wykonaniem znacznej części pra-

¹⁴ J. Fox, op.cit., s. 276.

¹⁵ Ibidem, s. 275–276; J. Fox, *Religion, Politics and International Relations. The Rise of Religion and the Fall of the Civilization Paradigm as Explanation for Intra-state Conflict*, „Cambridge Review of International Affairs”, 2007, nr 3, s. 362; B. S. Turner, *Religion and Politics: Nationalism, Globalisation and Empire*, „Asian Journal of Social Science”, 2006, nr 2, s. 212, 215.

cy”¹⁶. Żeby uniknąć niepotrzebnych w tym miejscu rozległych dywagacji i prezentacji rozmaitych propozycji definicyjnych z rozległej oferty nauk społecznych, skoncentruję się na dwóch uzupełniających się, wybranych definicjach. Émile Durkheim, twórca jednej z najbardziej popularnych definicji religii, rozumie ją jako „system powiązanych ze sobą wierzeń i praktyk odnoszących się do rzeczy świętych, to znaczy rzeczy wyodrębnionych i zakazanych, wierzeń i praktyk łączących wszystkich wyznawców w jedną wspólnotę moralną zwaną kościołem”¹⁷. Jednocześnie uznaje on religię za jeden z trzech (obok ideologii społecznych i ruchów nacjonalistycznych) elementów integrujących społeczeństwo¹⁸. Z kolei Jonathan Fox, zajmujący się badaniami nad znaczeniem religii w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza zaś w konfliktach zbrojnych, wyróżnia cztery aspekty religii: system wierzeń; zasady i standardy zachowań wynikające z prawd religijnych; instytucje religijne – formy organizacyjne, źródło i metodę legitymizacji¹⁹. W innym opracowaniu Fox wspomina o pięciu „społecznych manifestacjach religii”: religii jako jednym z fundamentów tożsamości (w nawiązaniu do głośnej tezy Huntingtona); religii jako systemie przekonań wpływających na zachowania społeczne; religii jako doktrynie lub teologii determinującej zachowania społeczne; religii jako źródle legitymacji i usprawiedliwienia; religii w rozumieniu instytucjonalnym²⁰.

Religia od zawsze była obecna w stosunkach międzynarodowych, pośrednio lub bezpośrednio, także mimo oficjalnego relegowania jej w XVII wieku z powodu szkodliwości dla ładu międzynarodowego (jako rzekomej przyczyny konfliktów i argumentu uzasadniającego ingerencję

¹⁶ G. Kehrer, *Wprowadzenie do socjologii religii*, przeł. J. Piegza, Kraków 1997; J. A. Kłoczowski, *Religia*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 1063–1080.

¹⁷ É. Durkheim, *Elementarne formy życia religijnego. System totemiczny w Australii*, przeł. A. Zadrożyńska, Warszawa 1990, s. 41.

¹⁸ W. Pawluczuk, *Religia*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3: O–R, red. H. Domański i in., Warszawa 2000, s. 288.

¹⁹ J. Fox, *Is Ethnoreligious Conflict a Contagious Disease?*, „Studies in Conflict & Terrorism”, 2004, nr 27, s. 89–106.

²⁰ J. Fox, S. Sandler, *The Question of Religion and World Politics*, [w:] *Religion in World Conflict*, red. J. Fox, S. Sandler, London–New York 2006, s. 2–3. Zob. także: J. Coakley, *Religion and Nationalism in the First World*, [w:] *Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism*, red. D. Conversi, London 2004, s. 209–210; M. L. Stackhouse, *Politics and Religion*, [w:] *The Encyclopedia of Religion*, t. 11, red. M. Eliade, New York 1987, s. 408–423.

w sprawy poszczególnych państw)²¹. Owszem, literatura naukowa milczała na jej temat z bardzo różnych względów. Do wymienionych wcześniej czterech generalnych przyczyn należałoby dodać za Michaeliem Barnettem jeszcze dwie – o nieco innym ciężarze gatunkowym. Barnett zadaje pytanie: „Czy żyjemy w świecie religijnym?” i stwierdza, że większość teoretyków stosunków międzynarodowych odpowiada na nie twierdząco. Gdy jednak zapytamy: „Czy współczesny porządek międzynarodowy ma religijny fundament?” – większość bez wahania zaprzeczy. Zdaniem Barnetta są dwa zasadnicze powody takiej postawy. Pierwszym jest strach. Strach, albowiem istnieje bardzo silna tendencja, by kojarzyć religie wyłącznie z konfliktami, przemocą i wojnami. Przypomina się, że najbardziej brutalne wojny w historii Europy zostały zakończone wraz z rozdzieleniem Kościoła i państwa (co oczywiście nie jest prawdą) i wprowadzeniem świeckiej zasady suwerenności wraz z zakazem interwencji. Drugim powodem, który *notabene* wyklucza się z pierwszym, jest uznanie za aksjomat tezy o marginalnym znaczeniu religii jako czynnika stosunków międzynarodowych²².

Uprowadzając możliwy zarzut głośności: obecność religii w stosunkach międzynarodowych w XIX i XX wieku manifestowała się choćby w powołaniu do życia Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, udziale misjonarzy katolickich i protestanckich w modernizowaniu państw i społeczeństw pozaeuropejskich, aktywnej roli dyplomacji Stolicy Apostolskiej w czasie i po drugiej wojnie światowej (mediacje, udział w obalaniu komunizmu, zaangażowanie w integrację europejską)²³, religijnych aspektach wielu konfliktów etnicznych i międzynarodowych (konflikt izraelsko-palestyński, Irlandia Północna, Bałkany, Kaukaz, Sri Lanka, Kaszmir, Sudan itd.). Religia odgrywała istotną rolę w procesie dekolonizacji od Algierii po Indonezję. Powstanie teokracji w Iranie oraz antyzachodnich islamskich reżimów w Afganistanie i Sudanie w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku było wystarczająco wymownym znakiem obecności religii w polity-

²¹ J. D. Carlson, E. C. Owens, *Introduction. Reconsidering Westphalia's Legacy for Religion and International Politics*, [w:] *The Sacred and the Sovereign: Religion and International Politics*, red. J. D. Carlson, E. C. Owens, Washington DC 2003, s. 9.

²² M. Barnett, *Another Great Awakening? International Relations Theory and Religion*, [w:] *Religion and International Relations Theory*, s. 93–94.

²³ T. Pieronek, *Stolica Apostolska a Unia Europejska*, [w:] *Europa i Kościół*, red. H. Juros, Warszawa 1997, s. 101–110.

ce²⁴. Trzeba także przypomnieć, że wielu ludzi, zwłaszcza na laickim Zachodzie, nie potrafiło zrozumieć, dlaczego strajkujący w 1980 roku w Stoczni Gdańskiej trzymali w rękach portrety Jana Pawła II i wizerunki Matki Bożkiej, a skromną co prawda rewolucję antykomunistyczną na Słowacji zapoczątkowała tzw. demonstracja świeczkowa w obronie wolności religijnej w 1988 roku. *Notabene* jednym z powodów strachu chińskich komunistów przed sektą Falun Gong (*Falun Dafa*) jest przekonanie, że jej popularność może ostatecznie uderzyć w komunistyczne elity, podważając wcześniej ideologię komunistyczną, jak w wielu innych zakątkach świata²⁵.

W rzeczywistości także teoria stosunków międzynarodowych nie była i nie jest wcale tak bardzo świecka, jak się niektórym może wydawać. Reinhold Niebuhr, czołowy teoretyk realizmu, jednocześnie teolog, w swojej teorii polityki światowej wielokrotnie dawał wyraz poglądom teologicznym (np. *Moral Man and Immoral Society*, 1932). Teologiczny wymiar teorii stosunków międzynarodowych w ujęciu realizmu politycznego miał wielu innych zwolenników i propagatorów. Są wśród nich np. Kenneth Thompson, George Kennan, Hans Morgenthau, Arnold Wolfers. Tytuły niektórych dzieł mówią same za siebie: *Religious Realism* (Douglas Macintosh, 1931), *Realistic Theology* (Walter M. Horton, 1934), *Christian Realism* (John C. Bennett, 1941). Admirał Arthur Thayer Mahan, pisząc o ekspansji Ameryki i znaczeniu żeglugi morskiej dla budowania jej potęgi, wspominał o tym, że rozwój żeglugi ma istotne przełożenie na globalną ekspansję chrześcijaństwa. Nie bez znaczenia dla teorii stosunków międzynarodowych pozostawała twórczość Carla Schmitta, jednego z twórców tzw. teologii politycznej. Przyjmuje się jednak, że owo „teologizowanie” w teorii stosunków międzynarodowych symbolicznie zakończyła publikacja Kennetha Waltza pt. *Man, the State, and War* z 1959 roku (do jego twórczości wróć przy omawianiu współczesnej teorii stosunków międzynarodowych). Warto pamiętać o tym dziedzictwie wczesnego realizmu, później zarzuconym przez samych realistów, a przecież jeszcze kilkanaście lat po drugiej wojnie światowej teologiczny wymiar refleksji nad stosunkami międzynarodowymi w istotny sposób odróżniał realistów od liberałów – skrajnie areligijnych

²⁴ J. Haynes, *Religion and International Relations after '9/11'*, „Democratization”, 2005, nr 3, s. 401–402.

²⁵ R. Zenderowski, *Nad Tatrami błyska się... Słowacka tożsamość narodowa w dyskursie politycznym w Republice Słowackiej (1989–2004)*, Warszawa 2007, s. 294.

i wrogich jakimkolwiek przejawom teologii politycznej w teorii stosunków międzynarodowych²⁶.

Jeśli zadamy sobie pytanie, dlaczego współcześni teoretycy na ogół bardzo niechętnie, uwolniwszy się przynajmniej częściowo z ideologicznych gorsetów przeróżnych teorii sekularyzacji (istnieje ona bowiem w wielu różnych odmianach), zdecydowali się uznać istotne znaczenie religii w stosunkach międzynarodowych, należy wskazać na wspomniany wcześniej, trwający od końca lat sześćdziesiątych XX wieku powolny proces powracania religii do polityki. Tenże proces szerszej publiczności „rzucił się w oczy” wraz ze spektakularnymi atakami na World Trade Center w 2001 roku. Uważni obserwatorzy dostrzegali go na długo przed tym wydarzeniem. W 1964 roku zmarł Jawaharlal Nehru, zwolennik świeckiego państwa indyjskiego, i „największa demokracja świata” z roku na rok stawała się coraz bardziej podatna na religijne hasła hinduskich nacjonalistów, co znajdowało przełożenie także na politykę zagraniczną tego państwa²⁷. Rok później odsunięto od władzy Ahmeda Sukarno, przywódcę Indonezji otwarcie odwołującego się do ideologii komunistycznej, w rezultacie polityczny islam stopniowo zyskiwał tam przewagę nad innymi ideologiami. Po odsunięciu od władzy w Ghanie prezydenta Kwame Nkrumaha również było widać wyraźną tendencję odwrotu od zasady laickiego państwa. Klęska socjalisty Gamala Abdela Nassera w wojnie z Izraelem w 1967 roku oznaczała w praktyce utratę przez socjalistyczny rząd Egiptu centralnej pozycji w świecie arabskim i muzułmańskim, inicjatywę przejęła wspierająca wydatnie wahabitów Arabia Saudyjska, inicjując powstanie Organizacji Konferencji Islamskiej (1969). W dalszej kolejności należy wspomnieć inwazję wojsk Układu Warszawskiego na Czechosłowację w 1968 roku i definitywny koniec iluzji na temat „pokojowego komunizmu”, publikację *Archipelagu Gulag* Solżenicyna w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku i inwazję ZSRR w Afganistanie (1979). Upadek komunizmu, ideologii będącej główną siłą ateizacji świata, skutkowało masowym powrotem do religii. W wielu państwach, w obliczu fiaska ideologii komunistycznej, przywódcy komunistyczni niemal z dnia na

²⁶ N. Guilhot, *American Katechon: When Political Theology Became International Relations Theory*, „Constellations”, 2010, nr 2, s. 224–228; M. Barnett, op.cit., s. 96.

²⁷ Zob. C. Ram-Prasad, *Hindu Nationalism and the International Relations of India*, [w:] *Religion and International Relations*, red. K. R. Dark, New York 2000, s. 140–197.

dzień przeistaczali się w nacjonalistów otwarcie flirtujących z Kościołem, który jeszcze wczoraj zaciekle zwalczali (np. kazus komunistów na Bałkanach)²⁸.

Bardzo ważnym wydarzeniem z perspektywy rangi religii był Sobór Watykański II (1962–1965), redefiniujący postawę Kościoła katolickiego wobec świata (efektem soboru była m.in. późniejsza demokratyzacja Polski, Hiszpanii, Portugalii, Filipin i Ameryki Łacińskiej, na co zwraca uwagę José Casanova²⁹), a następnie niezwykle dynamiczna działalność Jana Pawła II, uznawanego powszechnie za jednego z najbardziej wpływowych przywódców świata. Namacalnym dowodem wzrostu znaczenia religii w polityce było proklamowanie teokracji w Iranie w 1979 roku oraz przejście Bractwa Muzułmańskiego na bardziej radykalne pozycje. Okazało się, że modernizacja i towarzysząca jej nierzadko agresywna propaganda sekularystyczna oraz stopniowe odcinanie religii od zasobów materialnych nie są w stanie wyeliminować religii z życia publicznego. Przeciwnie – w wielu wypadkach opór przeciwko tym tendencjom skutkował zwarcim szeregów i reformami wewnątrz poszczególnych instytucji religijnych. Poza tym demokratyzacja, będąca tylko po części efektem modernizacji, *de facto* zwiększyła pole oddziaływania religii, w państwach demokratycznych bowiem generalnie przestrzega się zasady wolności religijnej. Co więcej, po drugiej wojnie światowej w wyniku masowych migracji różne regiony i państwa z monokulturowych i monoreligijnych ewoluowały w kierunku regionów i państw multikulturowych i wieloreligijnych. Dla wielu imigrantów religia stała się najważniejszym znakiem dystynktywnym i integralną częścią ich tożsamości, nawet jeśli ich ojcowie byli obojętni religijnie³⁰.

Analizując znaczenie religii we współczesnej polityce, w tym zwłaszcza w polityce międzynarodowej, nie można pominąć wzrastającego wpływu hinduskich nacjonalistów w Indiach, muzułmańskich działaczy religijno-politycznych w formalnie laickiej Turcji, rosnącego znaczenia Cerkwi

²⁸ T. S. Shah, D. Philpott, op.cit., s. 48–50. Zob. także: H. Juros, *Próba teologicznej i etycznej relektury współczesnych przemian kulturowych. Interpretacja i perspektywy*, [w:] *Europa i Kościół*, s. 39–60.

²⁹ Zob. J. Casanova, *Religie publiczne w nowoczesnym świecie*, przeł. T. Kunz, Kraków 2005.

³⁰ T. S. Shah, D. Philpott, op.cit., s. 48–50; E. C. Bech, J. Snyder, *Conclusion. Religion's Contribution to International Relations Theory*, [w:] *Religion and International Relations Theory*, s. 201–202.

prawosławnej w Rosji, konserwatywnych chrześcijan w USA³¹ ani ultra-ortodoksyjnych działaczy żydowskich w Izraelu. W coraz liczniejszych państwach islamskich odchodzi się od prawa świeckiego na rzecz *szariatu* (Iran, Sudan, Somalia, państwa Półwyspu Arabskiego, Pakistan, Malezja, częściowo Nigeria). Najbardziej radykalne ruchy religijne, takie jak Al-Kaida, wprost kwestionują westfalską zasadę współczesnych stosunków międzynarodowych, wzywając do utworzenia nowego kalifatu – mega-struktury mającej stanowić oparcie polityczne dla jednej czwartej ludzkości, czyli wyznawców islamu (*umma*)³².

Studia nad religijnością w skali świata, prowadzone m.in. przez renomowany Instytut Gallupa, wskazują na bardzo wyraźny trend powrotu do religii w ostatnich dwóch–trzech dekadach. Na podstawie analiz wykonanych przez ten instytut w 2009 roku w stu czternastu państwach stwierdzono, że religia jest ważna w życiu codziennym 84% dorosłej populacji. Wyniki z poprzednich lat potwierdzają utrzymujący się od początku ostatniej dekady lat XX wieku trend uznawania religii za ważny lub bardzo ważny element indywidualnej tożsamości. Zdecydowanie najbardziej religijna jest Afryka. Jak konstatują autorzy raportu – generalnie najmocniej religijne są najbiedniejsze narody świata, chociaż istnieją znaczące wyjątki od tej zasady: USA, Grecja, Singapur, zamożne państwa Zatoki Perskiej. Wyraźnie najmniej religijna jest Europa, zwłaszcza zachodnia część kontynentu oraz niektóre państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Rosja, Łotwa, Estonia, Republika Czeska, Albania), choć i tam pojawiają się znamienne symptomy religijnej rewitalizacji³³.

Religia rozpatrywana w kategoriach czynnika, a nawet autonomicznego bądź na poły autonomicznego aktora stosunków międzynarodowych ma swoją wyraźną specyfikę, pozwalającą odróżnić ją spośród pozostałych czynników i aktorów stosunków międzynarodowych.

³¹ Zob. E. O., Hanson, *Religion and Politics in the International System Today*, Cambridge 2006, s. 124–140.

³² D. Philpott, *The Challenge of September*, s. 83.

³³ Gallup, *Religiosity Highest in World's Poorest Nations, 2009*, <http://www.gallup.com/poll/142727/religiosity-highest-world-poorest-nations.aspx> (odczyt: 21 VIII 2011); J. Haynes, *Introduction to international relations and religion*, Edinburgh 2007, s. 20.

Tabela 1. Religijność na świecie w 2009 roku

Kraj	Czy religia jest istotną częścią twojego życia?		Kraj	Czy religia jest istotną częścią twojego życia?	
	Tak	Nie		Tak	Nie
Bangladesz	99% +	0%	Rumunia	84%	12%
Niger	99% +	0%	Nikaragua	84%	15%
Jemen	99%	1%	Irak	84%	11%
Indonezja	99%	0%	Peru	84%	14%
Malawi	99%	1%	Salwador	83%	16%
Sri Lanka	99%	1%	Kolumbia	83%	16%
Somaliland	98%	2%	Ekwador	82%	17%
Dżibuti	98%	2%	Turcja	82%	15%
Mauretania	98%	2%	Gruzja	81%	16%
Burundi	98%	2%	Turkmenistan	80%	18%
Tajlandia	97%	2%	Kostaryka	79%	19%
Komory	97%	2%	Wenezuela	79%	21%
Egipt	97%	2%	Bośnia i Hercegowina	77%	21%
Maroko	97%	1%	Macedonia	76%	22%
Afganistan	97%	3%	Cypr	75%	24%
Senegal	96%	4%	Polska	75%	19%
Kambodża	96%	3%	Armenia	73%	25%
Kamerun	96%	4%	Meksyk	73%	25%
Malezja	96%	3%	Kirgistan	72%	25%
Nigeria	96%	3%	Mołdawia	72%	19%
Filipiny	96%	4%	Włochy	72%	25%
Mali	95%	4%	Grecja	71%	28%
Rwanda	95%	5%	Czarnogóra	71%	28%
Czad	95%	5%	Singapur	70%	29%
Algieria	95%	4%	Chile	70%	29%

Tabela 1. Religijność na świecie w 2009 roku – cd.

Kraj	Czy religia jest istotną częścią twojego życia?		Kraj	Czy religia jest istotną częścią twojego życia?	
	Tak	Nie		Tak	Nie
Katar	95%	4%	Chorwacja	70%	28%
Zambia	95%	5%	Argentyna	66%	33%
Ghana	95%	5%	Stany Zjednoczone	65%	34%
Demokratyczna Republika Konga	94%	5%	Irlandia	54%	46%
Kenia	94%	6%	Serbia	54%	44%
Bahrajn	94%	4%	Izrael	51%	48%
Palestyna	93%	7%	Uzbekistan	51%	46%
Nepal	93%	6%	Azerbejdżan	50%	49%
Tunezja	93%	5%	Hiszpania	49%	50%
Arabia Saudyjska	93%	4%	Słowenia	47%	52%
Sudan	93%	7%	Ukraina	46%	48%
Uganda	93%	7%	Kazachstan	43%	48%
Pakistan	92%	6%	Korea Południowa	43%	56%
Paragwaj	92%	8%	Litwa	42%	49%
Kuwejt	91%	6%	Kanada	42%	57%
Zjednoczone Emiraty Arabskie	91%	8%	Szwajcaria	41%	57%
Indie	90%	9%	Urugwaj	41%	59%
Kosowo	90%	8%	Niemcy	40%	59%
Tanzania	89%	11%	Łotwa	39%	58%
Syria	89%	9%	Albania	39%	53%
Boliwia	89%	10%	Węgry	39%	58%
Zimbabwe	88%	12%	Luksemburg	39%	59%
Gwatemala	88%	9%	Białoruś	34%	56%
Panama	88%	11%	Rosja	34%	60%

Tabela 1. Religijność na świecie w 2009 roku – cd.

Kraj	Czy religia jest istotną częścią twojego życia?		Kraj	Czy religia jest istotną częścią twojego życia?	
	Tak	Nie		Tak	Nie
Wybrzeże Kości Słoniowej	88%	12%	Francja	30%	69%
Dominikana	87%	13%	Wietnam	30%	69%
Liban	87%	12%	Wielka Brytania	27%	73%
Brazylia	87%	13%	Hongkong	24%	74%
Malta	86%	10%	Japonia	24%	75%
Republika Południowej Afryki	85%	15%	Dania	19%	80%
Tadżykistan	85%	12%	Szwecja	17%	82%
Honduras	84%	15%	Estonia	16%	78%

Źródło: Gallup, *Religiosity Highest in World's Poorest Nations, 2009*, <http://www.gallup.com/poll/142727/religiosity-highest-world-poorest-nations.aspx>.

Po pierwsze, religię, w przeciwieństwie do praktycznie całej reszty uczestników stosunków międzynarodowych, cechuje odniesienie transcendentne. Religie w swym wymiarze sakralnym kierują się ku temu, co niematerialne i pozadoczesne. Dwie największe religie świata – chrześcijaństwo i islam – propagują wizje zbawienia i dają nadzieję na życie po śmierci. Nie obiecują tego pozostali aktorzy sceny międzynarodowej. Po drugie, w ramach poszczególnych religii funkcjonują określone kodeksy moralne, systemy nakazów i zakazów. Są one bardzo często na trwałe wpisane w kondycję wyznających je społeczeństw, kształtując ich tożsamości kulturowe. Niektóre religie mają wymiar totalny, organizują życie dużych grup ludzkich od kołyski po grób. Redukowanie religii do jednej z wielu cech tożsamości zbiorowych (co czynią konstruktywiści) lub źródeł potęgi (niektórzy realisci) jest więc, jak zauważa Jonathan Fox, nieporozumieniem³⁴. Po trzecie, dwie największe religie świata są z założenia misjonarskie i mają

³⁴ J. Fox, S. Sandler, *Bringing Religion into International Relations*, New York 2004, s. 169.

charakter ponadnarodowy, ponadpaństwowy i ponadrasowy. Oddziałują w skali globalnej i nie od wczoraj, ale od czasu znacznie dłuższego aniżeli państwa jako główni uczestnicy stosunków międzynarodowych. Są to wielkie zrzeszenia ludzkie, obejmujące ponad dwa miliardy (chrześcijaństwo) lub półtora miliarda osób (islam)³⁵. Po czwarte, znaczenie czynnika religijnego w stosunkach międzynarodowych jest bardzo ambiwalentne. Może on bowiem z jednej strony wspierać demokratyzację, programy rozwoju gospodarczego, być gwarantem procesów pokojowych, promować prawa człowieka. Jeffrey Haynes wskazuje, że współcześnie przywódcy religijni – np. Jan Paweł II, arcybiskup Desmond Tutu, arcybiskup Óskar Arnulfo Romero y Galdámez – przewodzili kampaniom na rzecz praw człowieka i nie było to nowością, zważywszy na zaangażowanie duchowieństwa w kampanię przeciwko niewolnictwu w XIX wieku oraz walkę o prawa obywatelskie w latach sześćdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych, walkę Kościołów z instytucją apartheidu w Republice Południowej Afryki zakończoną demokratyzacją tego państwa w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku³⁶. Z drugiej strony religia może usprawiedliwiać terroryzm lub być wymówką dla terrorystów, inicjować konflikty wewnętrzne i międzynarodowe lub dolewać oliwy do ognia wojen, zwłaszcza konfliktów domowych, czyniąc je szczególnie okrutnymi³⁷. W literaturze coraz więcej uwagi poświęca się właśnie roli i znaczeniu religii w konfliktach wewnętrznych i międzynarodowych³⁸.

Zanim zastanowimy się nad sposobami postrzegania religii w ramach poszczególnych paradygmatów badawczych, przypomnijmy w dużym skrócie główne tezy Huntingtonowskiej koncepcji „zderzenia cywilizacji”. Jak stwierdzono na wstępie – jest ona nadal ważnym punktem odniesienia w próbach zdiagnozowania potencjalnego i realnego znaczenia religii we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Wymownym efektem teorii Huntingtona, mimo że spotkała się z licznymi zarzutami, jest skoncen-

³⁵ Szerzej na ten temat: S. H. Rudolph, *Religious Concomitants of Transnationalism: From a Universal Church to a Universal Religiosity?*, [w:] *The Sacred and the Sovereign*, s. 139.

³⁶ J. Haynes, *Religion and Foreign*, s. 294–295.

³⁷ Szerzej na ten temat: R. Zenderowski, *Religia a tożsamość narodowa i nacjonalizm w Europie Środkowo-Wschodniej. Między etnicyzacją religii a sakralizacją etnosu (narodu)*, Wrocław 2011, s. 216–234.

³⁸ T. S. Shah, D. Philpott, *op.cit.*, s. 24.

trowanie uwagi teoretyków stosunków międzynarodowych na roli religii w konfliktach.

Zacytujmy Samuela Huntingtona: „znaczenie religii w sprawach światowych malało od niemal trzystu lat. W XVII wieku, po ponad stu latach krwawej wojny religijnej, przywódcy państw europejskich podpisujący pokój westfalski chcieli ograniczyć za jego pomocą wpływ religii na politykę. W następnym stuleciu myśliciele oświeceniowi przedłożyli rozum nad wiarę jako źródło poznania. Pewność, że nauka zdetronizuje religię, narastała w XIX wieku. Jak powszechnie uważano, rodzaj ludzki zmierzał ku nowemu etapowi racjonalizmu, pragmatyzmu i sekularyzmu. [...] Modernizacja i nowoczesność wydawały się podważać sens istnienia religii, która była uważana za ciemny przeżytek przeszłości”. Wiele wskazywało wówczas na prawdziwość tego typu tez (wyludnianie się kościołów, popularność świeckich ideologii jako świeckich religii itd.). Jednak, zauważa Huntington, „w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku marsz ku sekularyzmowi został zawrócony. Rozpoczęło się niemal globalne odrodzenie religii, widoczne w prawie wszystkich regionach świata z wyjątkiem Europy Zachodniej”. Huntington podkreśla przy tym, że powrót do religii obserwowano nie u osób starszych, ale u młodych, nie u biednych wieśniaków, lecz wśród klasy średniej³⁹.

Huntington nie podziela obecnego w tzw. szkole niemieckiej paradygmatu myślenia o „kulturze” i „cywilizacji” jako – odpowiednio – tym, co duchowe i intelektualne oraz materialne i „techniczne”. W swojej książce pt. *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego* pisze, że „oba pojęcia, cywilizacja i kultura, odnoszą się do stylu danego narodu, cywilizacja zaś jest kulturą w szerokim tego słowa znaczeniu. I na jedną, i na drugą składają się ‘wartości, normy, instytucje i sposoby myślenia, do których kolejne pokolenia danej społeczności przywiązują podstawowe znaczenie’⁴⁰. Cywilizacja jest zatem swego rodzaju „wspólną bazą” dla poszczególnych kultur etnicznych i narodowych, a pierwszorzędną rolę w definiowaniu tożsamości poszczególnych cywilizacji – powiada Huntington – odgrywa religia. Uzasadnia to tym, że po pierwsze – jest to związek (więź), który z reguły wykracza poza jedną grupę etniczną lub narodową, po drugie –

³⁹ S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, przeł. H. Jankowska, Warszawa 2005, s. 316–317.

⁴⁰ Ibidem, s. 48.

jest to więź silna, transcendentna, mająca wymiar sakralny. Tym samym Huntington odrzuca tezę o rasowej tożsamości poszczególnych cywilizacji. „Cywilizacja i rasa nie są [...] tożsame. Ludzie tej samej rasy mogą należeć do różnych cywilizacji, cywilizacja z kolei może łączyć różne rasy”. Jako przykład podaje „wielkie religie misjonarskie” – chrześcijaństwo i islam – tworzące społeczności wielorasowe⁴¹.

Kolejna teza Huntingtona wyraża się w stwierdzeniu, że „każda z cywilizacji stanowi całość, bez odniesienia do tej całości nie sposób w pełni zrozumieć żadnej z jej składowych”. Uzupełniają ją słowa Arnolda Toynbee o cywilizacjach, które „włączają, nie będąc włączanymi”. Granice owych całości są zasadniczo płynne, nieostre. Huntington mówi o ciągłym redefiniowaniu kultury, o dyfuzji kulturowej relatywizującej graniczne linie cywilizacji. Z drugiej jednak strony przedstawia mapę, na której jedną linią rozgranicza poszczególne cywilizacje⁴².

Nawiązując do teoretycznej refleksji wybitnych badaczy zajmujących się określeniem liczby cywilizacji (m.in. Oswald Spengler, William H. McNeill, Fernand Braudel, Arnold J. Toynbee, Carroll Quigley, Matthew Melko, Feliks Koneczny), Huntington stawia tezę o istnieniu siedmiu, względnie ośmiu cywilizacji: chińskiej, japońskiej, hinduistycznej, islamskiej, prawosławnej, zachodniej i latynoamerykańskiej, względnie także afrykańskiej. Na zamieszczonej w książce mapie występuje także cywilizacja „buddyjska”, lecz Huntington uważa, że „całkowite wygaśnięcie buddyzmu w Indiach (swoim mateczniku) oraz jego adaptacja i włączenie w kultury Chin i Japonii oznaczają, że będąc wielką religią, nie stał się podstawą jednej z głównych cywilizacji”⁴³.

Opisywane przez Huntingtona współczesne i przyszłe konflikty międzycywilizacyjne mają strukturę trójpoziomową. Pierwszy poziom (*makro*) tworzą konflikty między państwami – ośrodkami poszczególnych cywilizacji (np. między USA, Rosją i Chinami). Drugi poziom (*mezo*) stanowią konflikty między państwami należącymi do poszczególnych cywilizacji, ale nie będącymi ich ośrodkami (np. między Serbią a Chorwacją). Wreszcie trzeci poziom (*mikro*) odnosi się do relacji wewnątrzpaństwowych zachodzących między mniejszością a większością lub pomiędzy

⁴¹ Ibidem, s. 49–50.

⁴² Ibidem, s. 51–52.

⁴³ Ibidem, s. 54–60.

różnymi mniejszościami należącymi do różnych cywilizacji (np. konflikt między Chorwatami, Serbami i Muzułmanami w Bośni i Hercegowinie)⁴⁴. Innymi słowy, Huntington na swój sposób rzucił wyzwanie współczesnym politologom i socjologom, twierdząc, że w XXI wieku świat stanie się areną wojen międzycywilizacyjnych przypominających wojny religijne z XVI i XVII wieku.

Jego teza spotkała się z licznymi głosami krytyki, zwłaszcza ze strony naukowców, którzy przeprowadzili analizę ilościową relacji na styku religia–polityka w odniesieniu do konfliktów wewnątrzpaństwowych i międzynarodowych. Zwraca w tym względzie uwagę zwłaszcza twórczość naukowa Jonathana Foxa, politologa z Uniwersytetu Bar-Ilan w Izraelu, który od kilkunastu lat konsekwentnie zajmuje się problematyką roli religii w polityce, w tym jej znaczeniem w konfliktach wewnętrznych i międzynarodowych. Zanim jednak przyjrzymy się bliżej jego ustaleniom, dodajmy, że nie jest on odosobniony w krytyce Huntingtonowskiego paradygmatu „zderzenia cywilizacji”.

Tezę o „zderzeniu cywilizacji” zakwestionował m.in. Andrej Tuscisny, który ustalił, że w latach 1945–2001 większość wewnątrzpaństwowych i międzynarodowych konfliktów angażujących muzułmanów wybuchła w obrębie cywilizacji islamu, pomiędzy muzułmanami⁴⁵. Brian Lai wskazuje natomiast, że na Bliskim Wschodzie to tożsamości religijne liderów poszczególnych państw, nie zaś różnice religijne między narodami, wyjaśniają przyczyny powstawania konfliktów międzynarodowych w latach 1950–1992 na wspomnianym obszarze⁴⁶. Na brak istotnego związku między czynnikiem religijnym a powstawaniem międzynarodowych i wewnątrzpaństwowych konfliktów terytorialnych w okresie 1945–2001 wskazują też ustalenia Susann Pearce⁴⁷. Biorąc pod uwagę pojęcie cywilizacji w rozumieniu zaproponowanym przez Huntingtona, wielu naukowców w ostatnich kilkunastu latach zakwestionowało tezę o powszechności, lub choćby zna-

⁴⁴ Ibidem, s. 353–357.

⁴⁵ A. Tuscisny, *Civilizational Conflicts: More Frequent, Longer, and Bloodier?*, „Journal of Peace Research”, 2004, nr 4, s. 485–498; zob. także: G. Corm, *Religia i polityka w XXI wieku*, przeł. E. Cyłwik, Warszawa 2007, s. 174–175.

⁴⁶ B. Lai, *An Empirical Examination of Religion and Conflict in Middle East, 1950–1992*, „Foreign Policy Analysis”, 2006, nr 1, s. 21–36.

⁴⁷ S. Pearce, *Religious Rage: A Quantitative Analysis of the Intensity of Religious Conflicts*, „Terrorism and Political Violence”, 2005, nr 3, s. 333–352.

czącym wzroście liczby konfliktów międzywilizacyjnych w ciągu ostatnich kilku dekad. Przykładem mogą być wyniki badań takich autorytetów w zakresie teorii stosunków międzynarodowych, jak: Giacomo Chiozza⁴⁸, Tanja Ellingsen⁴⁹, Ted R. Gurr⁵⁰, Errol A. Henderson⁵¹, Errol A. Henderson i David J. Singer⁵², Errol A. Henderson i Richard Tucker⁵³, Russel J. Leng i Patrick M. Regan⁵⁴, James D. Fearon i David D. Laitin⁵⁵, Philip Jenkins⁵⁶, Manus I. Midlarsky⁵⁷, Frederick S. Tipson⁵⁸ oraz Philip G. Roeder⁵⁹, Bruce Russett, John R. Oneal i Michalene Cox⁶⁰.

⁴⁸ G. Chiozza, *Is There a Clash of Civilizations? Evidence from Patterns of International Conflict Involvement, 1946–97*, „Journal of Peace Research”, 2002, nr 6, s. 711–734.

⁴⁹ T. Ellingsen, *Colorful Community or Ethnic Witches' Brew? Multiethnicity and Domestic Conflict During and after the Cold War*, „Journal of Conflict Resolution”, 2000, nr 2, s. 228–249; eadem, *The relevance of culture in UN voting behavior*, paper presented at the 4th Annual International Studies Association Conference, New Orleans, 1 XII 2002.

⁵⁰ T. R. Gurr, *Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System*, „International Studies Quarterly”, 1994, nr 3, s. 347–377.

⁵¹ E. A. Henderson, *Culture or Contiguity: Ethnic Conflict, the Similarity of States, and the Onset of War, 1820–1989*, „Journal of Conflict Resolution”, 1997, nr 5, s. 649–668; idem, *Mistaken Identity: Testing the Clash of Civilizations Thesis in Light of Democratic Peace Claims*, „British Journal of Political Science”, 2004, nr 3, s. 539–563; idem, *Not Letting the Evidence Get in the Eye of Assumptions: Testing the Clash of Civilizations with More Data*, „International Politics”, 2005, nr 4, s. 458–469; idem, *The Democratic Peace Through the Lens of Culture, 1820–1989*, „International Studies Quarterly”, 1998, nr 3, s. 461–484.

⁵² E. A. Henderson, J. D. Singer, *Civil War in the Post-colonial World, 1946–92*, „Journal of Peace Research”, 2000, nr 3, s. 275–299.

⁵³ E. A. Henderson, R. Tucker, *Clear and Present Strangers: The Clash of Civilizations and International Conflict*, „International Studies Quarterly”, 2001, nr 2, s. 317–338.

⁵⁴ R. J. Leng, P. M. Regan, *Social and Political Cultural Effects on the Outcome of Mediation in Militarized Interstate Disputes*, „International Studies Quarterly”, 2002, nr 3, s. 431–452.

⁵⁵ J. D. Fearon, D. D. Laitin, *Violence and the Social Construction of Ethnic Identity*, „International Organization”, 2000, nr 54, s. 845–877.

⁵⁶ P. Jenkins, *The Next Christendom: The Coming of Global Christianity*, New York–Oxford 2002.

⁵⁷ M. I. Midlarsky, *Democracy and Islam: Implications for Civilizational Conflict and the Democratic Peace*, „International Studies”, 1998, nr 42, s. 458–511.

⁵⁸ F. S. Tipson, *Culture Clash-ification: A Verse to Huntington's Curse*, „Foreign Affairs”, 1997, nr 76, s. 166–169.

⁵⁹ P. G. Roeder, *Clash of Civilizations and Escalation of Domestic Ethnopolitical Conflicts*, „Comparative Political Studies”, 2003, nr 5, s. 509–540.

⁶⁰ B. Russett, J. R. Oneal, M. Cox, *Clash of Civilizations, or Realism and Liberalism Déjà Vu?*, „Journal of Peace Research”, 2000, nr 4, s. 583–608. Szerzej na temat krytyki teorii Huntingtona: J. Fox, S. Sandler, *Bringing Religion*, s. 115–135.

Z drugiej strony nie można pomijać licznych badań, w których dowodzi się istotnego znaczenia religii dla powstawania, a zwłaszcza rozwoju (przebiegu) konfliktów wewnętrznych i międzynarodowych (np. D. P. Gregg⁶¹, W. Gungwu⁶², R. Hardjono⁶³, R. Harris⁶⁴, D. C. Murphey⁶⁵, W. E. Naff⁶⁶, R. Seamon⁶⁷, A. Walid⁶⁸, P. A. Marshall⁶⁹). Paradoksalnie jednak w niemałej części nie podważają one wyników odnoszących się do konfliktów międzycywilizacyjnych, a to dlatego, że pojęcia „cywilizacja” i „religia” nie pokrywają się. W obrębie poszczególnych cywilizacji może dochodzić do napięć międzyreligijnych, zważywszy, że dwie największe cywilizacje – zachodnia i islamska – są wewnętrznie zróżnicowane pod względem religijnym (zachodnia dzieli się przede wszystkim na katolików i protestantów, islamska – na sunnitów i szytów). Przyczyną zamieszania wydaje się także niezbyt precyzyjne operowanie tymi pojęciami przez Samuela Huntingtona, do którego też odnosi się w swoich poczynaniach badawczych wielu autorów zajmujących się znaczeniem czynników cywilizacyjnego i religijnego w konfliktach wewnątrzpaństwowych i międzynarodowych. O ile więc trudno obronić tezę o „zderzeniu cywilizacji”, o tyle łatwiej dowieść, że religia jest istotnym elementem tłumaczącym powstawanie i przebieg konfliktów, zwłaszcza o charakterze wewnątrzpaństwowym. Trzeba zarazem pamiętać, że w literaturze skala obecności religii w konfliktach etnicznych jest nadal dyskusyjna. Jedni autorzy uznają czynnik religijny za dominujący, inni za zdecydowanie słabszy determinant.

⁶¹ D. P. Gregg, *A Case for Continued US Engagement*, „Orbis”, 1997, nr 3, s. 375–384.

⁶² W. Gungwu, *A Machiavelli for Our Times*, „The National Interest”, 1997, nr 46, s. 69–73; W. Gungwu, *Learn from the Past*, „Far Eastern Economic Review”, 1997, nr 18, s. 37–38.

⁶³ R. Hardjono, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, „Nieman Reports”, 1997, nr 1, s. 87–88.

⁶⁴ R. Harris, *War of the World Views*, „National Review”, 1996, nr 20, s. 69.

⁶⁵ D. C. Murphey, *The Clash of Civilizations*, „The Journal of Social, Political, and Economic Studies”, 1998, nr 2, s. 215–216.

⁶⁶ W. E. Naff, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science”, 1998, nr 556, s. 198–199.

⁶⁷ R. Seamon, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, „United States Naval Institute. Proceedings”, 1998, nr 3, s. 116–118.

⁶⁸ A. Walid, *Future Shock*, „Far Eastern Economic Review”, 1997, nr 18, s. 38–39.

⁶⁹ P. Marshall, *Religion and Global Affairs: Disregarding Religion*, „SAIS Review”, 1998, Summer–Fall, s. 13–18.

Nie należą wszakże do rzadkości naukowcy badający konflikty etniczne – lub szerzej: konflikty wewnętrzne (wojny domowe) – całkowicie ignorujący w swych analizach czynnik religijny. Są oni na ogół zdania, że o powstawaniu i przebiegu konfliktów decydują prawie wyłącznie czynniki polityczne (ideologiczne) lub ekonomiczne⁷⁰. Można spotkać publikacje poświęcone konkretnym konfliktom, o których z całą pewnością wiadomo, że religia odgrywała w nich istotną, jeśli nie kluczową rolę, lecz ich opis pomija ową rolę całkowitym milczeniem. Przyczyn takiego stanu rzeczy może być wiele, od świadomego pomijania czynnika religijnego ze względu na nieumiejętność do jego właściwej analizy po zwykłą ignorancję.

Religia w stosunkach międzynarodowych w ramach poszczególnych paradygmatów badawczych

Znaczenie religii dla porządku światowego obecnie nie wzbudza już większych kontrowersji. Zdecydowana większość poważnych naukowców nie kwestionuje odrodzenia religii, jej deprywatywacji i polityzacji, a także tego, że mniej lub bardziej wpływa ona na kształt współczesnych stosunków międzynarodowych we wszystkich wymiarach: bilateralnym, regionalnym i globalnym. Coraz częściej religię traktuje się nie tylko w kategoriach jednego z wielu czynników kształtujących ład międzynarodowy – instrumentów, którymi posługują się państwa oraz niepaństwowi aktorzy sceny międzynarodowej, by realizować swoje interesy. Przyznaje się jej również status autonomicznego lub półautonomicznego uczestnika stosunków międzynarodowych, obok państw, organizacji międzynarodowych, wielonarodowych korporacji, międzynarodowych grup terrorystycznych. Oznacza to, że w ostatnich kilku latach wiele różnych paradygmatów obecnych w teorii stosunków międzynarodowych zostało skonfrontowanych ze zjawiskiem, które – jak się wydaje – przerasta zdolności eksplanacyjne wielu naukowców.

Pojawieniu się religii w polu zainteresowania teoretyków stosunków międzynarodowych towarzyszyły niezwykle żywe emocje. Dają temu wyraz wybitni badacze w rozważaniach na ten temat. Timothy Samuel Shah

⁷⁰ N. Sambanis, *Do Ethnic and Nonethnic Civil Wars have the Same Causes? A Theoretical and Empirical Inquiry (Part 1)*, „The Journal of Conflict Resolution”, 2001, nr 3, s. 259, 282.

i Daniel Philpott zaczynają swój artykuł zdaniem: „Religia powróciła do polityki globalnej z niezwykłym okrucieństwem, tymczasem teoria stosunków międzynarodowych ma niewiele do powiedzenia na ten temat”⁷¹. Jack Snyder oznajmia: „Od września 2001 roku religia stała się centralnym tematem w dyskusjach na temat polityki międzynarodowej”⁷². „Czy teoretycy stosunków międzynarodowych obudzą się ze swojego długiego, sekularystycznego snu i odkryją, że świat miał, nadal ma i zawsze będzie miał wymiar religijny?” – pyta Michael Barnett⁷³. „Chociaż wiele napisano na temat religii, bardzo niewiele na temat związków między zorganizowaną religią a polityką międzynarodową” – uważa Monica Duffy Toft⁷⁴. Daniel H. Nexon konstatuje: „Po dekadach zaniżania wagi, jeśli nie ignorowania znaczenia religii w polityce światowej, wielu naukowców z dziedziny stosunków międzynarodowych przejrzało na oczy”⁷⁵. Jonathan Fox i Shmuel Sandler zastanawiają się: „Religia była ignorowana przez teoretyków stosunków międzynarodowych z wielu różnych powodów, mimo że odgrywa ona istotną rolę [w stosunkach międzynarodowych – R. Z.]”⁷⁶.

Kluczowe pytanie, które pojawia się na gruncie teorii stosunków międzynarodowych w związku ze wzrastającą stale rolą religii brzmi: czy istniejące dotychczas paradygmaty i nurty badawcze w ramach teorii stosunków międzynarodowych są w stanie, używając właściwych sobie narzędzi, metod i perspektyw badawczych, w zadowalający sposób opisać, zdiagnozować oraz prognozować zjawiska związane z obecnością religii w polityce światowej? Czy też raczej mamy do czynienia z fenomenem, który ewidentnie przerasta dotychczasowe szkoły stosunków międzynarodowych i nie ma większych szans na rzetelną naukową analizę na gruncie ich warsztatów badawczych – co w konsekwencji oznaczałoby konieczność sformułowania całkowicie nowego paradygmatu badawczego, alternatywnego do (neo)realizmu, (neo)liberalizmu, marksizmu, konstruktywizmu, tzw. szkoły angielskiej. Większość badaczy zdaje się twierdząco odpowiadać na pierwsze

⁷¹ T. S. Shah, D. Philpott, op.cit., s. 24.

⁷² J. Snyder, *Introduction*, [w:] *Religion and International Relations Theory*, s. 1.

⁷³ M. Barnett, op.cit., s. 91.

⁷⁴ M. D. Toft, *Religion, Rationality, and Violence*, [w:] *Religion and International Relations Theory*, s. 115.

⁷⁵ D. H. Nexon, *Religion and International Relations: No Leap of Faith Required*, [w:] *Religion and International Relations Theory*, s. 141.

⁷⁶ J. Fox, S. Sandler, *Bringing Religion*, s. 163.

z postawionych pytań, ale doprawdy trudno ocenić, czy wynika to z uzasadnionego przekonania o teoretycznej „wydolności” klasycznych paradygmatów badawczych, czy też mamy do czynienia ze specyficzną „obroną miejsc pracy” teoretyków, którzy przecież reprezentują jedną z kilku kluczowych szkół stosunków międzynarodowych. Okaże się to w najbliższej przyszłości. Tu natomiast skoncentrujemy się na analizie narzędzi (zarówno potencjalnych, jak i wykorzystywanych w procesach badawczych) naukowego rozpoznania religii jako czynnika lub aktora stosunków międzynarodowych w obrębie poszczególnych paradygmatów badawczych, uznawanych powszechnie za najważniejsze i najbardziej liczące się w teorii.

W wyniku kwerendy literatury Daniel H. Nexon stwierdził, że naukowcy zgłaszający konieczność podjęcia pilnych studiów i analiz nad znaczeniem religii w stosunkach międzynarodowych najczęściej zgadzają się co do czterech kwestii. Przede wszystkim należy unikać traktowania sił materialnych jako bardziej istotnych czynników stosunków międzynarodowych aniżeli idee i przekonania. Innymi słowy, należy położyć kres aksjomatycznemu uznaniu wartości niematerialnych za marginalne, co cechuje zwłaszcza realizm, a jeszcze bardziej marksizm. Należy też porzucić państwocentryczną wizję polityki światowej, całkowicie ignorującą aktywność niepaństwowych aktorów religijnych. Wielu liczących się aktorów w polityce światowej nie ma statusu państwa (Kościół katolicki rozumiany w kategoriach specyficznej organizacji transnarodowej, Al-Kaida, ruchy odrodzenia islamskiego odrzucające przemoc, Organizacja Konferencji Islamskiej, Falun Gong itd.)⁷⁷. Mowa o podmiotach, które z jednej strony działając wewnątrz państw, skutecznie wpływają na politykę poszczególnych rządów (np. Stany Zjednoczone, Iran, Indie⁷⁸), a z drugiej są w stanie przekształcać stosunki międzynarodowe, operując bezpośrednio na płaszczyźnie międzynarodowej (Stolica Apostolska). Należy również odejść od sekularystycznego modelu pojmowania religii i polityki jako całkowicie rozdzielnych sfer ludzkiej aktywności. To podejście, głęboko zakorzenione w ideologii oświeceniowej, która próbowała wypchnąć religię ze sfery publicznej do prywatnej, nie wytrzyma-

⁷⁷ J. Haynes, *Religion, Politics, and International Relations: Selected Essays*, New York 2011, s. 173–189.

⁷⁸ Szerzej na temat wpływu religii na politykę zagraniczną Stanów Zjednoczonych, Iranu i Indii zob. J. Haynes, *Religion and Foreign*, s. 293–307; idem, *Religion, Politics*, s. 138–158.

je konfrontacji z rzeczywistością, zwłaszcza poza światem Zachodu. Jak pisze Nexon, musimy „traktować granicę między religią a polityką jako zmienną, umowną, warunkową: innymi słowy, jako społecznie konstruowaną”. Wreszcie należy przemyśleć na nowo powszechną tendencję do analizowania religii przede wszystkim w kategoriach preferencji, norm i tożsamości. Religie – w odróżnieniu od większości ideologii – mają wymiar totalny w tym sensie, że organizują całość życia człowieka i dlatego nie mogą być zredukowane do świata idei, postaw i tożsamości. „Orientacje religijne dostarczają fundamentalnych kategorii poznawczych oraz praktyk, działających na zdecydowanie ‘głębszym’ i ‘grubszym’ poziomie aniżeli na przykład identyfikacje z poszczególnymi partiami politycznymi czy grupami etnicznymi” – konstatuje Nexon⁷⁹.

Zważywszy na interesującą nas problematykę, istniejące w teorii stosunków międzynarodowych nurty badawcze możemy wstępnie podzielić na dwie pojemne kategorie: nurty materialistyczne i niematerialistyczne. Paradygmaty, które możemy wpisać do nurtu materialistycznego (realizm, realizm strukturalny, liberalizm pod różnymi postaciami, neomarksizm), kładą większy nacisk (lub koncentrują się wyłącznie) na materialne aspekty stosunków międzynarodowych, takie jak: państwo jako instytucja polityczna, siła militarna, surowce naturalne, siła gospodarki i jej powiązania globalne itd. W kategorii drugiej – nurtów niematerialistycznych – właściwie mamy do czynienia tylko z dwoma liczącymi się paradygmatami, a mianowicie z konstruktywizmem i tzw. szkołą angielską. Podkreślają one takie czynniki stosunków międzynarodowych, jak: normy, wartości, przekonania, tożsamość itd. Już na wstępie moglibyśmy stwierdzić, że z oczywistych względów temat religii w stosunkach międzynarodowych powinien być zmonopolizowany przez konstruktywistów – wydaje się to bardzo logiczne. Tymczasem tak nie jest! Przyjrzyjmy się zatem poszczególnym paradygmatom.

Wcześniej jednak zauważmy, że według zdecydowanej większości badaczy możliwe jest sensowne wyjaśnianie roli i znaczenia religii w stosunkach międzynarodowych przy użyciu klasycznych lub nieco zmodyfikowanych narzędzi badawczych wypracowanych w ramach głównych paradygmatów obowiązujących w teorii stosunków międzynarodowych. Tym

⁷⁹ D. H. Nexon, *op.cit.*, s. 143–146.

samym powszechnie odrzuca się propozycję Samuela P. Huntingtona, by uczynić z religii i cywilizacji centralne kategorie poznawcze i odpowiednio do nich tworzyć całkowicie nowy paradygmat. Problem polega jednak na tym, że nie wiadomo, w jaki sposób „inkorporować” religię do poszczególnych teorii, nie naruszając jej rdzenia i centralnych założeń. Ich podważenie bowiem w świetle nowych ustaleń dotyczących znaczenia religii w stosunkach międzynarodowych negowałoby użyteczność danego paradygmatu jako całości.

Perspektywa realizmu politycznego

Realizm polityczny należy uznać za typowo materialistyczny nurt myślowy w teorii stosunków międzynarodowych (choć u swych podstaw nie jest on wcale tak materialistyczny!). Zdaniem współczesnych realistów o kształcie stosunków międzynarodowych decydują takie zjawiska, jak: siła i potęga (państwa), miejsce i pozycja w systemie międzynarodowym, zasoby naturalne i efektywność ich wykorzystania. Sfera idei, kultura, w tym religia, jeśli znalazły się w polu zainteresowania realistów, to niemal zawsze uznawane były za mało istotne, o znaczeniu marginalnym. Pytanie, które niegdyś zadał Józef Stalin: „Ile dywizji ma papież?” – równie dobrze brzmiałoby w ustach przedstawiciela realizmu politycznego⁸⁰. To zdanie w pełni odsłania coś, co jedni uznają za istotny deficyt, inni za lekkomyślne niedocenywanie czynników pozamaterialnych, a jeszcze inni wprost za prymitywizm intelektualny. Z drugiej jednak strony należy pamiętać o wczesnym dziedzictwie realizmu, gdy wykazywał istotne inklinacje teologiczne (o czym wspominaliśmy). Wydaje się, że w obliczu nowych wyzwań, związanych z oddziaływaniem religii na współczesne stosunki międzynarodowe, owa nieco zapomniana w ramach różnych nurtów realizmu politycznego (albowiem jest to nurt mocno zróżnicowany wewnętrznie) tradycja intelektualna może się okazać niezwykle użyteczna. Ken R. Dark uważa, że jakkolwiek większość realistów nadal zachowuje rezerwę wobec religii jako czynnika w stosunkach międzynarodowych, to niektórzy decydują się na wyjście poza sztywny gorset analityczny proponowany m.in. przez Kennetha Waltza⁸¹.

⁸⁰ J. Snyder, *op.cit.*, s. 2.

⁸¹ K. R. Dark, *op.cit.*, s. IX.

Uciekając od jakichkolwiek ocen, zastanówmy się, ile miejsca dla religii – potencjalnie – pozostawia teoria klasyka nurtu realistycznego Kennetha Waltza. Tenże teoretyk postrzega stosunki międzynarodowe przez pryzmat struktury systemu (centralne pojęcie), która definiowana jest przy użyciu trzech elementów: zasady porządkującej system międzynarodowy; funkcjonalnej dyferencjacji jednostek tworzących system; dystrybucji siły (potęgi) pomiędzy poszczególnymi jednostkami.

Istnieją dwie generalne zasady porządkujące system polityczny, a mianowicie hierarchia w odniesieniu do porządku wewnątrzpaństwowego i anarchia w odniesieniu do relacji międzypaństwowych. Anarchię pojmuje się w tym przypadku nie w kategoriach chaosu, lecz braku nadrzędnej władzy nad państwami, które jednak z zasady nawzajem uznają swoją suwerenność i niedopuszczalność interwencji zewnętrznej w swoje sprawy. Tym, co gwarantuje ład międzynarodowy, jest równowaga sił. Religia, zdaniem realistów, „sama z siebie” nie jest w stanie zmienić, a nawet istotnie zmodyfikować tej zasady, do której stosują się właściwie wszyscy uczestnicy stosunków międzynarodowych (aczkolwiek wielu się do tego nie przyznaje). Należy jednak zauważyć, że w określonych sytuacjach religia może mieć decydujący wpływ na zachowanie przywódców danego państwa, a w efekcie działań podejmowanych przez to państwo na arenie międzynarodowej – może prowadzić do przekształcenia zastanego ładu międzynarodowego. Dobrym przykładem może być powstanie imperium islamskiego na bazie religijnej. Terytorium państwa utworzonego przez Mahometa (*kalifat*) rozwijało się w błyskawicznym tempie w okresie rządów tzw. kalifów sprawiedliwych (632–661), dynastii Umajjadów (661–750) oraz dynastii Abbasydów (750–1258). W szczytowym okresie rozwoju (VII–VIII w.) muzułmańskie imperium sięgało od Atlantyku (Hiszpania) po Indus, a od XIV do XIX wieku muzułmańscy kalifowie władali jedną trzecią Europy. Odpowiedź na ekspansję islamu miała w dużej mierze także charakter religijny, niedorzecznością byłoby sprowadzanie jej wyłącznie do wymiaru polityczno-ekonomicznego! Z drugiej strony reformacja protestancka w Europie w XVI i XVII wieku doprowadziła do załamania się ładu hierarchicznego (Europa jako *uniwersum* z dwuwładzą – świecką cesarza i duchową papieża na czele – oraz powstania „wertikalnego” systemu równych i suwerennych państw. U podstaw obowiązującego dziś ładu międzynarodowego leży katolicko-protestancka rywalizacja – religijna, ideologiczna i polityczno-mi-

litarna. Według Jacka Snydera „religia pomaga w porządkowaniu systemu. Co więcej, zmiany w religii mogą zburzyć lub uporządkować na nowo system międzynarodowy”. Religia, stwierdza dalej Snyder, „nie tylko odgrywa centralną rolę w konstruowaniu zasady porządkującej system, lecz może także kształtować specyficzne zachowania i wzory w ramach systemu”. Materialiści, w tym zwłaszcza realiści – zauważa – „mogą próbować zredukować opisane procesy do kilku zasadniczych determinant militarnych i ekonomicznych, ale nie jest jasne, czy taki historyczny redukcjonizm jest empirycznie przekonujący”. Innymi słowy, religia jako czynnik porządkujący system daje się uwzględnić w paradygmacie realistycznym, choć sami realiści podchodzą do tego z wielką rezerwą⁸².

Funkcjonalna dyferencjacja jednostek tworzących międzynarodowy system oznacza, że poszczególne elementy spełniają w systemie określone funkcje. Wraz z procesami modernizacji nastąpiło rozdzielenie władzy religijnej i świeckiej. Religia przestała być czynnikiem legitymizującym władzę, jej przedstawiciele odwołują się do woli ludu lub innych świeckich uzasadnień. „Religią” nowoczesnego państwa stał się świecki nacjonalizm, z którym wszakże jednak dość efektywnie rywalizuje „nacjonalizm religijny”. Widać to w Indiach, w państwach islamskich, a nawet na Bałkanach⁸³.

Dystrybucja siły (potęgi) między poszczególnymi jednostkami w ujęciu realizmu politycznego zmierza w kierunku uzyskania stanu równowagi. Odnosi się to zwłaszcza do liczby mocarstw i układu sił między nimi. Kenneth Waltz i inni realiści siłę definiują wyłącznie w kategoriach materialistycznych. Nic nie stoi na przeszkodzie, by uznać, że nawet owa materialna siła wspiera się na fundamencie czynników niematerialnych, choćby takich jak religijny entuzjazm, będący niejednokrotnie siłą napędową przewrotów militarnych i ataków terrorystycznych, zmuszających poszczególne państwa do konkretnych posunięć. Religia może wzmacniać siłę danego aktora stosunków międzynarodowych, ale może też osłabiać skuteczność podejmowanych przez niego działań. Dla państwa budującego swoją potęgę regionalną lub światową (mocarstwo) nie jest bez znaczenia, czy ludność państw podlegających jego hegemonii wyznaje na ogół tę samą czy też inną religię. Wyznanie często staje się istotnym czynnikiem definiują-

⁸² J. Snyder, *op.cit.*, s. 8–10.

⁸³ *Ibidem*, s. 10–12.

cym, z kim warto, a z kim nie należy budować politycznych i militarnych sojuszy⁸⁴.

Wydaje się, że szczególnym wyzwaniem jest dla realizmu politycznego z jednej strony ponadnarodowy, a nawet globalny charakter dwóch największych religii świata (wyzwanie dla państwowocentrycznego modelu analizy stosunków międzynarodowych), z drugiej zaś zasadnicza trudność w rozdzieleniu porządków świeckiego i religijnego, które w praktyce przeplatają się, także w polityce zagranicznej⁸⁵.

Perspektywa liberalizmu

Liberalizm, podobnie jak realizm polityczny, należy zaliczyć do kategorii paradygmatów materialistycznych, przy czym liberałowie główny akcent w swych teoriach kładą na ekonomii, procesach globalizacji gospodarczej, współzależnościach, wreszcie na zasadzie demokratycznego pokoju (rozwój demokracji jako czynnik pokojotwórczy w skali świata). W pracach klasyka tego nurtu, Michaela Doyle'a, próżno szukać rozważań dotyczących religii (wyjątek stanowią jego przemyślenia na temat „teokratycznego” reżimu Burów). Jednocześnie, mimo (niektórzy twierdzą: z powodu) wywodzenia się od protestanckiej reformacji, liberalizm jest ideologią typowo sekularystyczną, z założenia niechętną wobec religii. Mamy tutaj do czynienia ze swoistym i być może tylko pozornym paradoksem. Pogląd, że liberalizm, mający swoje źródła w religijnym (ale nie antyreligijnym!) protestancie, w efekcie staje się antyreligijny – jest fałszywy. W liberalizmie można bowiem dostrzec próbę „przetłumaczenia” wartości i norm religijnych na język świecki, w tym na język świeckiej polityki. Jest to próba desakralizacji tradycji judeochrześcijańskiej i uczynienia z niej kanonu wartości uniwersalnych. Problem wart osobnego opracowania, tu go jedynie sygnalizuję.

Postawę zwolenników nurtu liberalnego w teorii stosunków międzynarodowych wobec religii bez wątpienia kształtuje modernizacja. Liberałowie na swój sposób stali się zakładnikami teorii modernizacji. Modernizacja miała zaowocować rozpowszechnieniem kapitalizmu i demokracji, praw człowieka, a jednocześnie stopniowo eliminować religię z życia pu-

⁸⁴ Ibidem, s. 12–14.

⁸⁵ E. C. Bech, J. Snyder, op.cit., s. 207.

blicznego jako anachroniczną siłę społeczną. Tymczasem okazało się, że modernizacja niekoniecznie musi oznaczać sekularyzację i że na świecie istnieje kilka różnych „ścieżek” modernizacji, różniących się od siebie m.in. stosunkiem do religii. Nie wszyscy jednak liberałowie wymownie milczą na temat religii. Jack Snyder podaje przykład Andrew Moravcsika, który postrzega religię jako istotne źródło w procesie definiowania grupowych preferencji i interesów⁸⁶.

Filozofia liberalizmu, mocno zakorzeniona w epoce oświecenia, zakłada czysto świecki charakter państwa i stosunków międzynarodowych. Religię postrzega jako zagrożenie dla wyznawanych przez siebie wartości (demokratyczny porządek, prawa człowieka itd.). Zdaniem liberałów religia ujmowana zarówno w kategoriach kulturowych, jak i teologicznych stanowi barierę uniemożliwiającą, lub przynajmniej utrudniającą ogólnoswiatową kooperację, wymianę, porozumienie. Zdaniem liberałów religie stanowią swego rodzaju rezerwar totalitarnego myślenia i źródło permanentnego wykluczania dużych grup ludzi⁸⁷.

Na osobną uwagę zasługuje nurt określany mianem instytucjonalizmu neoliberalnego. Jego reprezentantem jest Robert Keohane, który w ogóle nie wspomina o religii jako ważnym elemencie instytucji międzynarodowych. To musi dziwić, gdyż – jak przypomina Jack Snyder – „organizacje religijne były [...] prekursorami biurokratycznych organizacji świeckich. Spełniały one funkcje polityczne i ekonomiczne, a w niektórych społeczeństwach i obszarach życia nadal to czynią”. Instytucjonalizm neoliberalny koncentruje uwagę na aktywności instytucji międzynarodowych, np. Organizacji Czerwonego Krzyża, niejednokrotnie zupełnie pomijając milczeniem ich religijną genezę. Tymczasem uwzględnienie roli religii często pozwoliłoby na zrozumienie zasad funkcjonowania różnych instytucji⁸⁸.

Ogólnie rzecz ujmując, wydaje się, że zasadniczym problemem jest dla liberałów porzucenie typowo świeckiego i antyreligijnego paradygmatu na rzecz postawy bardziej otwartej wobec religii jako ważnego czynnika przemian stosunków międzynarodowych. Mamy tutaj do czynienia ze swoistym oporem ideologicznym, co znacząco ogranicza możliwości eksplanacyjne nurtu w odniesieniu do interesujących nas zagadnień. Wielu liberałów

⁸⁶ J. Snyder, op.cit., s. 17–18.

⁸⁷ D. Philpott, *The Challenge of September*, s. 80–81.

⁸⁸ J. Snyder, op.cit., s. 18–20.

obawia się, że zmiana postawy wobec religii zakwestionuje to wszystko, co w paradygmacie liberalnym odgrywa kluczową rolę – myślenie o świeckim państwie biurokratycznym, kapitalizmie, demokracji liberalnej jako tryumfie sekularyzmu⁸⁹.

Perspektywa (neo)marksizmu

Marksizm i neomarksizm jako paradygmaty wybitnie materialistyczne w teorii stosunków międzynarodowych charakteryzuje wyjątkowo jasne i spójne stanowisko wobec religii, która za ojcem tych nurtów jest określana jako „opium dla mas” i „fałszywa świadomość”. Podobnie jak liberałowie, marksiści również wierzyli (to jest adekwatne określenie) w kres religii jako liczącej się siły społecznej, ale to właśnie teorię marksistowską cechuje, jak pisze Jonathan Fox, „największa niekompatybilność” pojęć religii i stosunków międzynarodowych. Marksizm bowiem za siły sprawcze w polityce, w tym także w stosunkach międzynarodowych, uznaje wyłącznie czynniki ekonomiczne. Paradygmat marksistowski jako jedyny nie jest w stanie uwzględnić roli religii jako relewantnego czynnika w stosunkach międzynarodowych, nie wspominając o uczestnictwie⁹⁰.

Perspektywa konstruktywizmu

Konstruktywizm, w opozycji do realizmu akcentującego centralne znaczenie systemu (jako kategorii analitycznej), stawia na proces, czyli dynamikę przekształceń stosunków międzynarodowych i ich „społeczne konstruowanie”⁹¹. Jak już wspomniano, teoria konstruktywistyczna jako przykład teorii niematerialistycznej, w której podkreśla się znaczenie takich czynników stosunków międzynarodowych, jak: normy, wartości, przekonania, tożsamość itp., powinna z oczywistych względów okazywać zainteresowanie religią. Tymczasem u klasyka tego nurtu Alexandra Wendta nie doszukamy się poważniejszych wzmianek na ten temat. Niemniej jednak Wendt i wielu

⁸⁹ E. C. Bech, J. Snyder, op.cit., s. 207–208.

⁹⁰ J. Fox, S. Sandler, *Bringing Religion*, s. 170.

⁹¹ Ibidem.

innych konstruktywistów posługuje się pewnym schematem myślowym, który w zasadzie umożliwia, zdaniem Jacka Snydera, inkorporowanie religii do konstruktywistycznych koncepcji stosunków międzynarodowych.

Wendt wyróżnia trzy kultury (odmiany) anarchii: Hobbesowską wojnę wszystkich ze wszystkimi; Lockowską egoistyczną rywalizację ograniczaną powszechnym uznaniem prawa innych jednostek (państw) do istnienia; Kantowski ideał przyjaźni połączonej z wiarą w możliwość wyrzeczenia się agresji przez wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych (w domyśle: państwa). Łatwo sobie wyobrazić – pisze Jack Snyder – podobieństwo poszczególnych odmian religii do wymienionych odmian anarchii: Hobbesowska wrogość znajduje odpowiednik w manichejskim postrzeganiu świata, Lockowskiej ograniczonej rywalizacji odpowiadają religijne z pochodzenia zasady ograniczenia przemocy w czasie konfliktu (np. koncepcje wojny sprawiedliwej, zwłaszcza koncepcja św. Tomasza z Akwinu), wreszcie Kantowski ideał powszechnej przyjaźni jest bliski religijnie inspirowanym tendencjom do altruizmu, dialogu międzyreligijnego i ekumenizmu. Zwieńczeniem rozważań Wendta jest teoria czterech „nadrzędnych zmiennych”, które są władne przemienić kulturę anarchii, podważając zasadę egoizmu na rzecz uznania współzależności, wspólnego losu, jednorodności i samoograniczenia. Religia – podsumowuje Snyder – może się okazać ważnym czynnikiem w odniesieniu do wszystkich wyżej wymienionych zmiennych.

Wendt i jego twórczość, jakkolwiek bardzo wpływowe, nie przeszkadzają innym konstruktywistom odważniej podejmować roli religii, choć trzeba przyznać, że rzadko koncentrują się oni wprost na tym zagadnieniu. Zdecydowanie wolą wplatać zagadnienie religii do bardziej ogólnych rozważań nad znaczeniem kultury w stosunkach międzynarodowych⁹². Generalnym problemem konstruktywistów jest ideologiczny unik przed rozróżnianiem religijnych i niereligijnych społecznych konstrukcji rzeczywistości i stawianie w tym samym rzędzie konstrukcji ewidentnie zakorzenionych w systemach religijnych i przez nie ożywianych z wyobrażeniami typowo świeckimi⁹³.

⁹² J. Snyder, *op.cit.*, s. 14–16.

⁹³ E. C. Bech, J. Snyder, *op.cit.*, s. 208.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że przez co najmniej kilkanaście najbliższych lat wpływ religii na współczesne relacje międzynarodowe będzie sporym wyzwaniem dla teoretyków stosunków międzynarodowych. Odczujemy to zwłaszcza w Polsce, gdzie do tej pory nie podejmowano poważniejszych rozważań na ten temat (w odróżnieniu od refleksji nad relacjami między religią a polityką w stosunkach wewnątrzpaństwowych bądź w kontekście integracji europejskiej⁹⁴). W praktyce oznacza to konieczność bardziej pogłębionych studiów nad religią i fenomenem odrodzenia religijnego w postnowoczesnym świecie. Jednocześnie należy uważać, by zgodnie z powszechnym trendem nie ograniczyć się do znaczenia religii w konfliktach zbrojnych (jako inspiratora, wzmacniacza lub czynnika umożliwiającego pokój i pojednanie). Oddziaływanie religii na stosunki międzynarodowe jest zdecydowanie szersze.

⁹⁴ Zob. szczególnie serię wydawniczą Studium Generale Europa i jej publikacje: P. Mazurkiewicz, *Europeizacja Europy. Tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracji*, Warszawa 2001; J. Życiński, *Europejska wspólnota ducha. Zjednoczona Europa w nauczaniu Jana Pawła II*, Warszawa 1998; *Europa. Drogi integracji*, red. A. Dylus, Warszawa 1999; *Europa. Zadanie chrześcijańskie*, red. A. Dylus, Warszawa 1998; *Europa. Fundamenty jedności*, red. A. Dylus, Warszawa 1999. Ponadto w wyniku badań nad religią i polityką prowadzonych w Instytucie Politologii UKSW ukazały się: P. Mazurkiewicz, *Kościół i demokracja*, Warszawa 2001; *Religia – tożsamość – Europa*, red. P. Mazurkiewicz, S. Sowiński, Wrocław–Warszawa–Kraków 2005; *Religia i konserwatyzm – sprzymierzeńcy czy konkurenci?*, red. P. Mazurkiewicz, S. Sowiński, Wrocław 2004; M. Gierycz, *Chrześcijaństwo i Unia Europejska. Rola religii w procesie integracji europejskiej*, Kraków–Warszawa 2008; S. Sowiński, R. Zenderowski, *Europa drogą Kościoła. Zjednoczona Europa w nauczaniu Jana Pawła II*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003; R. Zenderowski, *Religia a tożsamość narodowa*. Zob. też oryginalne ujęcie relacji między religią a polityką: J. Grosfeld, *Od lęku do nadziei. Chrześcijaństwo – Żydzi – świat*, Kraków 2011 oraz kompleksowe opracowanie: M. Marczevska-Rytko, *Religia i polityka w globalizującym się świecie*, Lublin 2010.

Religion and International Relations

Summary

The purpose of this article is to answer several key questions relating to the issue of relations between religion and politics in their international dimension. The main topic of analysis is the perception of this reality in contemporary international relations theory. The author responds to three basic questions. Firstly, the author points to the most important reasons for the long-lasting process of ignoring religion as an important factor in international relations. Secondly, the author answers the question why one should pay particular attention to religion as a factor or even a participant in contemporary international relations. Thirdly, the author points to the ways, in which research on religion and politics in the international dimension may be conducted within the frame of particular paradigms of the international relations theory.

RENATA WŁOCH*

(Nie)bezpieczne związki socjologii i nauki o stosunkach międzynarodowych

Badacze opisujący genezę nauki o stosunkach międzynarodowych (internacjologii) wskazują zazwyczaj na jej bliskie pokrewieństwo z politologią (nauką o polityce). Jako jedna z nauk o polityce jest też klasyfikowana w ramach nomenklatury UNESCO dla artykułów badawczych i prac doktorskich. Od końca lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku nauka o stosunkach międzynarodowych zaczęła się wszakże autonomizować od politologii jako takiej: zaczęto wskazywać, że politologia zajmuje się kwestiami polityki wewnętrznej, natomiast nauka o stosunkach międzynarodowych – sprawami politycznymi i okołopolitycznymi, które lokują się poza obrębem państwa. Pogląd ten przypieczętowało w 1979 roku dzieło Kennetha Waltza *Theory of International Politics*¹. Jednocześnie coraz częściej adepci stosunków międzynarodowych zaczęli podkreślać, że uprawiana przez nich nauka ma charakter interdyscyplinarny i czerpie inspiracje z ekonomii, filozofii, geografii, historii, prawa międzynarodowego, antropologii, psychologii, nauk o kulturze – oraz z socjologii.

Artykuł odsłania wielowymiarowe i nieoczywiste związki między nauką o stosunkach międzynarodowych a socjologią. Celem jest udowod-

* Renata Włoch – socjolożka, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych i Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Laureatka stypendiów Fundacji na rzecz Nauki Polskiej i Nowoczesnego Uniwersytetu dla młodych doktorów. Zajmuje się globalnymi procesami społecznymi i socjologią stosunków międzynarodowych.

¹ K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York 1979; polskie wydanie: K. N. Waltz, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010.

nienie, że nauka ta twórczo przyswoiła wiele pomysłów teoretycznych, metodologicznych i empirycznych z obszaru socjologii. Wymiana nie była symetryczna, gdyż socjologowie byli znacznie mniej skłonni inspirować się koncepcjami wypracowanymi przez badaczy stosunków międzynarodowych. Istniały jednak projekty połączenia specyfiki obu dziedzin pod postacią socjologii stosunków międzynarodowych, a od pewnego czasu, wraz z intensyfikacją globalnych procesów społecznych, socjologowie coraz śmielej eksplorują obszar stosunków międzynarodowych.

Tekst składa się z trzech części. W części pierwszej przedstawiono wpływ teorii i w mniejszym stopniu metodologii socjologicznej na kształtowanie się teorii stosunków międzynarodowych, przy czym szczególną uwagę zwrócono na tzw. socjologiczny przełom w internacjologii. W drugiej części opisano próby konceptualizacji socjologii stosunków międzynarodowych jako nowatorskiego podejścia do analizy zjawisk międzynarodowych. Część trzecią poświęcono wkładowi socjologów do analizy interakcji międzynarodowych. Analiza ma charakter przyczynkowy, a przykłady dobrano ze względu na ich walor ilustracyjny.

Socjologiczne inspiracje teorii stosunków międzynarodowych

Ciekawym, acz prowokacyjnym punktem wyjścia do analizy zapożyczeń z teorii socjologicznej, jakich dokonała nauka o stosunkach międzynarodowych, są krytyczne konstatacje dwóch brytyjskich badaczy, George'a Lawsona i Robbiego Shilliana, zawarta w artykule o znamienym tytule *Sociology and International Relations: Legacies and Prospects* („Socjologia i stosunki międzynarodowe: dziedzictwo i przyszłość” – R. W.). Według nich nauka o stosunkach międzynarodowych od początku cierpiała na poważny „autyzm intelektualny”. „Trudno podawać w wątpliwość fakt – piszą Lawson i Shilliam – że przez większość swojego istnienia nauka o stosunkach międzynarodowych była dziedziną relatywnie podporządkowaną, importerem idei, zadowolonym z możliwości wykorzystywania mód akademickich, ale niezdolną do kształtowania ich na swój obraz”². Źródłem inspiracji dla jej

² G. Lawson, R. Shilliam, *Sociology and International Relations: Legacies and Prospects*, „Cambridge Review of International Affairs”, 2010, nr 1, s. 80.

adeptów były nauki uważane za pokrewne ich dziedzinie, takie jak: politologia, prawo międzynarodowe i historia międzynarodowa, jednak wpływ socjologii był silniejszy, niż mogłoby się wydawać, aczkolwiek pośredni i skrętnie skrywany. „Można zasadnie stwierdzić, że w obrębie dyscypliny – przynajmniej zaś w obrębie teorii stosunków międzynarodowych – niewiele jest obszarów, na które nie wywarły wpływu socjologiczne podejścia, teorie i koncepcje”³.

Zapóżyczenia obejmowały teorie socjologiczne lub ich elementy – wykorzystywane jako ramy refleksji dotyczącej rzeczywistości międzynarodowej, koncepcje rozwinięte przez socjologów (np. pojęcia władzy/potęgi) – adaptowane do analizy zjawisk międzynarodowych, a także podejścia metodologiczne lub konkretne narzędzia badawcze – przyswajane w miarę potrzeb. Warto wszakże podkreślić, że pod wieloma względami częste pokrewieństwo zainteresowań empirycznych i pomysłów teoretycznych wynikało ze wspólnych korzeni intelektualnych. Teoretycy jednej i drugiej nauki inspirowali się klasycznymi rozważaniami myślicieli takich jak: Arystoteles, Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau, Immanuel Kant i John Locke, by wspomnieć najważniejszych.

Oto kilka najbardziej charakterystycznych przykładów zapóżyczeń i inspiracji socjologicznych w nauce o stosunkach międzynarodowych.

Wpływ socjologii Maxa Webera na realistyczne koncepcje Hansa J. Morgenthaua

W wielu opracowaniach dotyczących teorii stosunków międzynarodowych pojawia się zdawkowa informacja, że jednym z prekursorów realizmu, obok Thomasa Hobbesa i Nicoló Machiavellego, był niemiecki socjolog Max Weber (1864–1920). Rzadko jednak się wyjaśnia, na czym polega wpływ jego koncepcji na teorię realistyczną.

Najwyraźniej owe związki uwidaczniają się w pismach badacza uznanego za ojca realizmu, Hansa Morgenthaua. Do inspiracji Weberem przyszedł on stosunkowo późno, pod koniec życia, gdy w swej autobiografii napisał: „Myśl polityczna Webera cechowała się tymi wartościami intelek-

³ Ibidem, s. 71.

tualnymi i moralnymi, których na próżno szukałem we współczesnej literaturze akademickiej i pozaakademickiej”⁴. Zdaniem S. Turnera i G. Mazura dzieła Morgenthaua dowodzą, że był on „wyrafinowanym użytkownikiem poglądów Webera, świadomie odnoszącym je do sfery stosunków międzynarodowych”⁵.

Dwa podstawowe tropy dziedzictwa Webera w pismach Morgenthaua, widoczne zwłaszcza w jego najbardziej znanym dziele *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* z 1948 roku, stanowią specyficzne podejście metodologiczne oraz sposób ujęcia polityki i władzy⁶.

Tworząc swe słynne zasady realizmu politycznego, Morgenthau wykorzystał innowacyjną metodologicznie weberowską koncepcję typów idealnych, to znaczy abstrakcyjnego modelu składającego się z najistotniejszych lub najbardziej charakterystycznych cech danego zjawiska. Typy idealne mogą służyć do analiz złożonych zjawisk społecznych lub przeprowadzania eksperymentów myślowych. Weber użył typów idealnych m.in. do analizy zjawiska władzy (tradycyjnej, charyzmatycznej i legalnej), Morgenthau natomiast do wyodrębnienia sfery politycznej jako autonomicznego obszaru badania: „Uznając istnienie różnych aspektów ludzkiej natury, realizm polityczny zakłada również, że chcąc zrozumieć jeden z nich, trzeba do niego podchodzić w sposób dlań specyficzny. Oznacza to, że jeśli chcę zrozumieć ‘człowieka religijnego’, muszę na jakiś czas oderwać się od innych aspektów ludzkiej natury i uporać się z tym religijnym aspektem, tak jak gdyby był on jedynym. Co więcej, muszę w tej sferze zastosować odpowiednie dlań standardy myślenia, zawsze pozostając świadomym istnienia innych standardów i ich rzeczywistego wpływu na religijne cechy człowieka”⁷.

⁴ Cyt. za: M. C. Williams, *Why Ideas Matter in International Relations: Hans Morgenthau, Classical Realism, Identity and the Moral Construction of Power Politics*, „International Organization”, 2004, nr 4, s. 641.

⁵ S. Turner, G. Mazur, *Morgenthau as a Weberian Methodologist*, „European Journal of International Relations”, 2009, nr 3, s. 477–504.

⁶ M. C. Williams, op.cit., s. 641–646. Zob. również: J. M. Hobson, L. Seabroke, *Reimagining Weber: Constructing International Society and the Social Balance of Power*, „European Journal of International Relations”, 2001, nr 2, s. 239–274 oraz S. P. Turner, *Hans J. Morgenthau and the Legacy of Max Weber, [w:] Political Thought and International Relation: Variations on a Realist Theme*, red. D. Bell, Oxford 2009, s. 63–82.

⁷ H. J. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010, s. 32; pierwsze amerykańskie wydanie: H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York 1948.

W innym miejscu Morgenthau stwierdza: „realizm polityczny przedstawia teoretyczny konstrukt racjonalnej polityki zagranicznej, nieosiągalny dla wiedzy potocznej”⁸.

Morgenthau zapożyczył ponadto od Webera sposób ujęcia władzy/potęgi. Weber zdefiniował władzę jako relację między jednostkami, w której istnieje prawdopodobieństwo, że jedna z nich wykona rozkaz tej drugiej nawet wbrew własnej woli; wiele uwagi poświęcił też podstawom legitymizacji władzy, to znaczy powodom, dla których jednostki podporządkowują się władzy (poszanowanie tradycji, uwielbienie dla przywódcy, szacunek dla prawa)⁹. Morgenthau zaś określił władzę/potęę (*power*) polityczną jako „stosunek psychologiczny między tymi, którzy ją sprawują, a tymi, którzy się jej poddają. Daje on tym pierwszym kontrolę nad określonymi działaniami tych drugich za pośrednictwem wpływu na ich umysły, który ma trojokie źródła: oczekiwane korzyści, obawa przed niekorzystnymi skutkami, szacunek lub miłość do ludzi bądź instytucji. Kontrolę można sprawować za pośrednictwem rozkazów, gróźb, autorytetu lub charyzmy człowieka lub urzędu bądź kombinacji tych czynników”¹⁰. Podobieństwo obydwu ujęć – chociaż Morgenthau nie powołał się na Webera – jest niepodważalne. Tak rozumiana koncepcja potęgi stała się kamieniem węgielnym realizmu politycznego.

Przykłady twórczych zapożyczeń lub inspiracji pismami Webera u Morgenthaua można mnożyć. Między innymi opierając się na wyprowadzonej przez Webera typologii działań (racjonalne ze względu na cel, racjonalne ze względu na wartości, tradycyjne i afektywne), Morgenthau opracował koncepcję racjonalnego męża stanu: jest on racjonalny dzięki zorientowaniu na cel, którym jest potęga państwa. Nawiązał również do Webera, proponując pojęcie interesu jako wartości obiektywnej, lecz o zmiennym znaczeniu – był to zresztą jedyny przypadek, gdy odwołał się bezpośrednio do pism tego socjologa¹¹.

⁸ Ibidem, s. 26.

⁹ M. Weber, *Trzy typy prawomocnego panowania*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych*, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa 1975, s. 539–550.

¹⁰ H. J. Morgenthau, op.cit., s. 48.

¹¹ Ibidem, s. 27.

Koncepcje Émile'a Durkheima jako rama ogólnej teorii polityki międzynarodowej Kennetha Waltza

John Ruggie nieco żartobliwie zauważył, że Émile Durkheim jest znany studentom stosunków międzynarodowych przede wszystkim jako teoretyk przywoływany przez Kennetha Waltza w jego kluczowej książce *Theory of International Politics* z 1979 roku¹². Tymczasem É. Durkheim (1858–1917) jest jednym z ojców założycieli socjologii, prekursorem funkcjonalizmu i wielu innych nurtów teorii socjologicznej, takich jak strukturalizm i analiza konwersacyjna. Jego zainteresowania dotyczyły m.in. sposobów wyłaniania się złożonego ładu społecznego. W 1893 roku opublikował rozprawę zatytułowaną *De la division du travail social*, w której opisał przechodzenie od stosunkowo prostego ładu społecznego, opartego na solidarności mechanicznej, do ładu złożonego, mającego za podstawę solidarność organiczną. W ramach pierwszego ładu jednostki połączone wspólnotą poglądów odgrywały niezróżnicowane role społeczne (różnicowała je w zasadzie jedynie płeć). W ramach drugiego ładu społeczne role jednostek zaczęły się specjalizować, co zrodziło problem ich funkcjonalnej koordynacji. Patologicznym skutkiem pojawienia się ładu organicznego mogło być rozprężenie moralne, utrata przez jednostki jasnych wyznaczników działania, określane przez Durkheima mianem anomii¹³.

Ambicją amerykańskiego badacza Kennetha Waltza, zaliczanego zazwyczaj w poczet neorealistów, było stworzenie ogólnej, nieredukcjonistycznej teorii polityki międzynarodowej. Uważał on, że wstępnym warunkiem sukcesu jest ostre rozdzielenie sfer wewnątrzpaństwowej i międzynarodowej – i w tym właśnie celu wykorzystał opisaną powyżej klasyczną koncepcję Durkheima.

Waltz założył, że „różnice między strukturami państwowymi i międzynarodowymi wyrażają się w sposobach definiowania przez elementy każdego z tych systemów swoich celów oraz rozwijania przez nie środków ich realizacji”¹⁴. Politykę wewnętrzną uznał za sferę hierarchii, politykę

¹² J. G. Ruggie, *What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist*, „International Organization”, 1998, nr 4, s. 855–885.

¹³ É. Durkheim, *De la division du travail social*, Paris 1893; polskie wydanie: É. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, Warszawa 1999.

¹⁴ K. N. Waltz, op.cit., s. 108.

międzynarodową zaś – za sferę anarchii. W obrębie polityki wewnętrznej istnieją niepodobne do siebie, funkcjonalnie zróżnicowane, hierarchicznie uporządkowane elementy, uzależnione od siebie wzajemnie tym ściślej, im dalej posunięta jest ich specjalizacja. W sferze zewnętrznej istnieją elementy niemal niezróżnicowane pod względem funkcjonalnym – państwa. Waltz był przekonany, że wszystkie państwa, bez względu na swą wielkość i potencjał, muszą wypełniać podobne funkcje, polegające przede wszystkim na zapewnianiu bezpieczeństwa. Dążą one do utrzymania pewnej dozy niezależności, a nawet autarkii, choć zazwyczaj decydują się na współdziałanie. Słowem, „polityka państwowa to dziedzina władzy, administracji i prawa. Na arenie międzynarodowej liczą się potęga, walka i dostosowanie. [...] Sfera narodowa bywa opisywana jako hierarchiczna, wertykalna, scentralizowana, heterogeniczna, ukierunkowana czy nienaturalna, a międzynarodowa jako anarchiczna, horyzontalna, zdecentralizowana, homogeniczna, bezkierunkowa i wymagająca wzajemnego dopasowania”¹⁵. W sferze wewnętrznej panuje ład organiczny, w sferze zewnętrznej – mechaniczny.

Waltz był przekonany, że „zapropozowane przez Émile’a Durkheima przedstawienie społeczeństw solidarnych i mechanicznych wciąż dostarcza najlepszego wyjaśnienia owych zasad porządkujących, zaś logika ograniczenia liczby typów społeczeństw do dwóch jest nadal atrakcyjna, pomimo wysiłków licznych krytyków, dążących do jej odrzucenia”¹⁶. Sęk w tym, że błędnie zinterpretował koncepcję francuskiego socjologa i źle ukształtował analogię między typami ładu społecznego a typami ładu politycznego. Według Waltza niedostatek norm pojawia się w obrębie anarchicznej sfery międzynarodowej (odpowiadającej Durkheimowskiemu łaadowi mechanicznemu) pod postacią ryzyka wojny. Tymczasem u Durkheima ład mechaniczny był oparty na silnych normach, obowiązujących wszystkie jednostki, natomiast groźba anomii mogła się ujawnić w obrębie trudniejszego do koordynacji ładu organicznego, u Waltza odpowiadającego hierarchicznej sferze wewnętrznej (por. tab. 1). Dokładne określenie błędu popełnionego przez Waltza wskazuje, że jego źródłem jest nadmierne uproszczenie koncepcji Durkheima, polegające na utożsamieniu struktury segmentalnej z anarchiczną i organiczną z hierarchiczną¹⁷. Jakkolwiek błędnie zinterpre-

¹⁵ Ibidem, s. 116.

¹⁶ Ibidem, s. 119; G. Lawson, R. Shilliam, op.cit., s. 80.

¹⁷ Zob. J. Barkdull, *Waltz, Durkheim, and International Relations: The International*

towana, koncepcja Durkheima legła jednak u podłoża próby opracowania systemowej teorii polityki międzynarodowej.

Tabela 1. Porównanie koncepcji ładu według Durkheima i Waltza

Koncepcja Durkheima	Koncepcja Waltza
Ład mechaniczny: społeczeństwo segmentalne; hierarchia lub anarchia; funkcjonalne podobieństwo elementów	Sfera polityki międzynarodowej: anarchia, funkcjonalne podobieństwo elementów (państw); zagrożenie anomią w postaci wojny
Ład organiczny: społeczeństwo organiczne: hierarchia; funkcjonalne zróżnicowanie i specjaliza- cja elementów; współzależność; problem koordynacji; zagrożenie anomią	Sfera polityki wewnętrznej: hierarchia; funkcjonalne zróżnicowanie i specjalizacja elementów (instytucji pań- stwowych); współzależność

Źródło: Opracowanie własne.

Warto zaznaczyć, że w kluczowym dziele Waltza jest niemało wątków socjologicznych. Niejednokrotnie uzasadnia on swoje podstawowe założenie – że politykę międzynarodową tworzą jednostki wzajemnie naśladujące swoje działania – odwołując się do socjologicznej koncepcji socjalizacji przez interakcję. Twierdzi na przykład, że struktury międzynarodowe oddziałują na postępowanie państw ograniczająco i kształtująco za pośrednictwem procesu socjalizacji. Państwa uczą się wzorów zachowania, obserwując się wzajemnie i wchodząc ze sobą w interakcje: „Socjalizacja, podobnie jak konkurencja, sprzyja upodabnianiu się atrybutów i zachowania”¹⁸.

Nie sposób również pominąć bardziej ogólnego odniesienia socjologicznego obecnego w dziele Waltza – podejścia systemowego, w socjologii istniejącego od zarania dyscypliny, a wyartykułowanego w 1951 roku przez amerykańskiego teoretyka Talcotta Parsonsa. Do nauki o stosunkach międzynarodowych przeniknęło ono dzięki badaczom takim jak: George Modelski, Stanley Hoffman, Morton A. Kaplan. Pierwszy z wymienionych w książce z 1962 roku zatytułowanej *A Theory of Foreign Policy* (Teoria polityki zagranicznej – R. W.) przeniósł na grunt nauki o stosunkach między-

System as an Abnormal Form, „American Political Science Review”, 1995, nr 3, s. 669–680.
Por. J. G. Ruggie, op.cit.

¹⁸ K. N. Waltz, op.cit., s. 81.

narodowych koncepcję Parsonsa głoszącą, że wszelkie systemy są systemami działania tworzonymi przez obiekty, relacje między nimi i między ich atrybutami oraz składającymi się z rozmaitych podsystemów¹⁹. Waltz już w 1962 roku uznał tę adaptację za „zbyt oczywistą, by mogła przyciągnąć uwagę, i zbyt prostą, by mogła wytyczać kierunek badań”²⁰. W *Theory...* zaś cały rozdział poświęcił krytyce podejść systemowych, uznając je za efekt uległości wobec „nowej mody, nakazującej włączyć do ciągle ewoluującego żargonu dyscypliny określenia ‘system’ i ‘struktura’” (modę tę, notabene, dyktowali socjologowie). Odrzucając „ogólne podejście systemowe” („general-systems approach”), przyjął uproszczoną, wciąż jednak socjologizującą definicję systemu międzynarodowego.

Socjologiczne inspiracje Szkoły Angielskiej

Tak zwana Szkoła Angielska teorii stosunków międzynarodowych zaczęła kształtować się pod koniec lat pięćdziesiątych XX wieku. Grupa badaczy – wśród nich Herbert Butterfield, Edward Hallett Carr, Martin Wight – z Hedleyem Bullem na czele usiłowała znaleźć drogę pośrednią między realizmem a idealizmem. Wprawdzie, jak piszą Robert Jackson i Georg Sørensen, Szkoła Angielska uznała, że „do zrozumienia społeczności państw nie będą przydatne modele znane z socjologii”, lecz raczej historia stosunków międzynarodowych, jednak jej powinowactwa z socjologią są wyraźnie widoczne²¹.

Po pierwsze, Szkoła Angielska zaczerpnęła z socjologii podstawowy problem badawczy, dotyczący istoty ładu społecznego. O ile socjologów interesowały więzi spajające grupy ludzi w społeczeństwo, o tyle badaczy Szkoły Angielskiej frapowały powiązania między aktorami stosunków międzynarodowych, łączące ich w system państw, społeczność państw lub społeczność międzynarodową. Zakładali oni, że stosunki międzynarodowe są szczególnym przypadkiem stosunków międzyludzkich, i że intencjonalność państw, jako zbiorów ludzkich, trzeba brać pod uwagę (nie są tylko abstrak-

¹⁹ G. Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, New York 1962.

²⁰ K. N. Waltz, *Review*, „Political Science Quarterly”, 1962, nr 4, s. 605–907.

²¹ R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków 2006, s. 114.

cyjnymi „kulami bilardowymi”, jak chcieliby realiści). Natomiast zadaniem badacza jest interpretowanie myśli i działań ludzi zaangażowanych w politykę międzynarodową²². Podkreślali ponadto rolę norm, reguł i instytucji w funkcjonowaniu społeczności międzynarodowej: „Społeczność państw (lub społeczność międzynarodowa) istnieje wówczas, kiedy grupa państw, świadoma pewnych wspólnych interesów i wartości, tworzy społeczność w tym sensie, że w stosunkach ze sobą nawzajem postrzegają siebie jako związane pewnym wspólnym zespołem zasad i uczestniczą w funkcjonowaniu wspólnych instytucji. [...] Ów element społeczności zawsze był i pozostaje obecny we współczesnym systemie międzynarodowym”²³.

Po drugie, szkoła angielska uznawała znaczenie w stosunkach międzynarodowych wartości takich jak niepodległość i bezpieczeństwo, lecz również ład i sprawiedliwość²⁴. Jedno z kluczowych pytań badawczych szkoły dotyczyło sposobu, w jaki podzielane przez uczestników normy i reguły nadają międzynarodowej anarchii kształt i porządek. Jak zaznaczają Andrew Linklater i Hidemi Suganami, unikatowość tego podejścia „polegała na koncentracji na sposobach uczenia się przez suwerenne państwa kontrolowania agresywnych skłonności, wobec zgody co do pewnych uniwersalnych moralnych i prawnych zasad, które luźno je łączą w społeczność międzynarodową”²⁵. Badacze szkoły przywiązywali również ogromną wagę do ludzkiej sprawczości (ludzkie działania tworzą społeczeństwa i społeczność międzynarodową); uważali też, że zjawiska międzynarodowe można wyjaśnić za pomocą analizy założeń i motywów działań kluczowych aktorów²⁶.

Po trzecie, szkołę angielską wyróżniała specyficzna metodologia. Koczarni z nią badacze ostro przeciwstawiali się dominującemu podejściu, reprezentowanemu przez Kennetha Waltza, cechującemu się behawioralizmem, nastawieniem na strukturę, na wyjaśnienie, które można określić

²² Zob. E. Homans, *Hedley Bull and the Sociology in International Relations Theory: International Society Revisited*, Kent 2002, elektroniczna kopia niepublikowanego artykułu udostępniona przez autora.

²³ H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia 2002, s. 13.

²⁴ R. Jackson, G. Sørensen, op.cit., s. 147–184.

²⁵ A. Linklater, H. Suganami, *The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment*, Cambridge 2006, s. 121.

²⁶ *Ibidem*, s. 115.

jako pozytywistyczne i analityczno-abstrakcyjne²⁷. Hedley Bull wierzył, że nie istnieje badanie wolne od wartości i nieufnie traktował realistyczne przekonanie o możliwości utworzenia scjentystycznego modelu rzeczywistości międzynarodowej²⁸. Stosowaną przezeń i jego uczniów metodologię łączyło bliskie pokrewieństwo z metodologią charakterystyczną dla socjologii rozumiejącej Maxa Webera, uwypuklającą humanizm (rolę czynnika ludzkiego), wagę interpretacji i rozumienia, które powinny występować wraz z wyjaśnianiem, oraz podkreślającą znaczenie ujęć historycznych, prawoznawczych i filozoficznych.

Recepcja konstruktywizmu społecznego w nauce o stosunkach międzynarodowych

Jednym z podstawowych założeń socjologii jest przekonanie, że rzeczywistość społeczna nie stanowi bytu zewnętrznego i obiektywnego, lecz powstaje wskutek ludzkich działań. W pełni stwierdzenie to wyartykułowali w 1969 roku dwaj badacze, Peter Berger i Thomas Luckmann, w książce zatytułowanej *The Social Construction of Reality*. Pokazali w niej człowieka jako istotę w zasadzie pozbawioną instynktów biologicznych, niemal całkowicie zanurzoną w kulturze. Człowiek sam tworzy otaczającą go rzeczywistość w akcie działania, zarazem jednak sposoby działania, zwłaszcza te powtarzalne, zaczynają się od niego oddzielać, obiektywizować, a następnie wywierać nań zwrotny wpływ. W rezultacie stworzona przez ludzi rzeczywistość jawi się im jako zewnętrzna i obiektywna. Porządek społeczny opiera się na trzech pozornie tylko sprzecznych założeniach: „Społeczeństwo jest wytworem ludzkim. Społeczeństwo jest rzeczywistością obiektywną. Człowiek jest wytworem społecznym”²⁹. W socjologii i pokrewnych naukach społecznych tego typu podejście określa się mianem konstruktywizmu. Warto podkreślić, że konstruktywizm społeczny nie jest teorią jako taką (czyli uporządkowanym zbiorem twierdzeń umożliwiającym rozumienie

²⁷ R. Jackson, G. Sørensen, op.cit., s. 148.

²⁸ Zob. S. Hoffman, *Hedley Bull and His Contribution to International Relations*, „International Affairs”, 1986, nr 2, s. 184.

²⁹ P. Berger, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości. Traktat z socjologii wiedzy*, Warszawa 2010; pierwsze amerykańskie wydanie: P. Berger, T. Luckmann, *The Social Construction of Reality*, New York 1966.

i wyjaśnianie), lecz zbiorem założeń o naturze rzeczywistości (ontologicznych), przeciwstawnych twierdzeniom pozytywistycznym, które głoszą, że zjawiska są obiektywne i zewnętrzne wobec działającego. Recepcja dzieła Bergera i Luckmanna w latach siedemdziesiątych wsparła przełom antypozytywistyczny w socjologii.

Nauka o stosunkach międzynarodowych przyswajała koncepcje konstruktywistyczne powoli i wybiórczo, ale konsekwentnie. Rezultatem była tzw. trzecia wielka debata w obrębie teorii stosunków międzynarodowych, zderzająca konstruktywizm z materializmem, a później tzw. przełom socjologiczny, przejawiający się swobodniejszym czerpaniem przez teoretyków stosunków międzynarodowych inspiracji z obszaru socjologii. Od początku lat osiemdziesiątych w ich tekstach pojawiały się wątki zaczerpnięte z postmodernizmu, teorii dyskursu oraz teorii krytycznych. Niemalą popularność wśród teoretyków stosunków międzynarodowych zdobyła spokrewniona z konstruktywizmem teoria strukturacji opracowana przez brytyjskiego socjologa Anthony'ego Giddensa, kładąca równy nacisk na znaczenie struktur i procesów, działających aktorów (*agents*) i instytucje/agencje (*agencies*). Za pierwsze w internacjologii opracowanie w pełni adaptujące zasady konstruktywizmu uznaje się książkę Nicholasa Onufa z 1989 roku, zatytułowaną *A World of our Making* (Świat, który tworzymy – R. W.)³⁰.

Brak tu miejsca na omówienie wszystkich wątków i podejść konstruktywistycznych w nauce o stosunkach międzynarodowych. Ponadto trzeba się zgodzić z Johnem Ruggie, że: „Wprawdzie konstruktywizm społeczny w stosunkach międzynarodowych pozostaje pod ogromnym wpływem tradycji socjologicznej, nie istnieje jednak w jej obrębie żadna odpowiednia teoria, którą dałoby się w prosty sposób przeszczepić. W rezultacie konstruktywizm [w stosunkach międzynarodowych] z konieczności stanowi względnie heterodoksyjny i pochodzący z własnej hodowli twór teoretyczny”³¹. Ograniczymy się do wskazania inspiracji teoretycznych zaczerpniętych z socjologii w pracach najbardziej znanego przedstawiciela podejścia konstruktywistycznego w stosunkach międzynarodowych – Aleksandra Wendta.

³⁰ N. G. Onuf, *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia 1989. Skrócona wersja argumentów przedstawionych w tej książce: idem, *Constructivism: A User's Manual*, [w:] *International Relations in a Constructed World*, red. V. Kubalkowa, N. Onuf, P. Kowert, New York 1998.

³¹ J. G. Ruggie, op.cit., s. 861.

Z wykształcenia filozof i politolog, w swej pracy naukowej od początku wspomagał się bogactwem teorii socjologicznej. Początkowo wprowadzał do teorii stosunków międzynarodowych koncepcję strukturacji. W 1992 roku opublikował artykuł o znamienym tytule *Anarchy is What States Make of It* (Anarchia jest tym, czym państwa ją uczynią – R. W.)³². Odwołując się bezpośrednio do założeń Bergera i Luckmanna, a pośrednio do socjologicznej teorii interakcjonizmu symbolicznego w wydaniu George'a Herberta Meada oraz koncepcji ról społecznych Ervinga Goffmana, Wendt pokazał, że natura kultury anarchii w stosunkach międzynarodowych zależy od tego, jakie role – przyjaciół czy wrogów – przyjmują wobec siebie państwa wchodzące w interakcję. „Główną zasadą konstruktywistycznej teorii społecznej jest to, że ludzie odnoszą się do obiektów, w tym do innych aktorów, opierając się na znaczeniach, jakie im przypisują. Państwa odnoszą się do wrogów inaczej niż do przyjaciół, ponieważ wrogowie im zagrażają, a przyjaciele – nie. [...] Dystrybucja potęgi zawsze może wpłynąć na kalkulacje państw, ale sposób, w jaki się to dzieje, zależy od intersubiektywnych sensów i oczekiwań, od 'dystrybucji wiedzy', która jest podstawą ich koncepcji 'siebie' i 'innego'”³³.

Reasumując, anarchię w stosunkach międzynarodowych Wendt uznał za zjawisko bardziej kulturowe lub ideacyjne niż materialne, zakładając, że kultura systemu międzynarodowego, opierająca się na specyficznej strukturze ról, może implikować konflikt lub kooperację. W polityce międzynarodowej panowała niegdyś kultura hobbesowska, akcentująca konflikt, następnie locke'owska, kładąca nacisk na wykalkulowaną współpracę, w ramach której państwa mogą realizować własne interesy, i wreszcie kantowska, oparta na przyjacielskiej współpracy. Kultury te cechują odmienne reguły zaangażowania, logiki interakcji i tendencje systemowe, jednak wszystkie opierają się na intersubiektywnej wiedzy, określającej tożsamości i interesy.

Wątki te Wendt rozwinął w opublikowanej w 1999 roku książce *Social Theory of International Politics*³⁴. Dziełu temu przyświecało założenie, że główne

³² A. Wendt, *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*, „International Organization”, 1992, nr 2, s. 391–425.

³³ Ibidem, s. 396–397.

³⁴ Idem, *Social Theory of International Politics*, Cambridge 1999; polskie wydanie: A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008.

teorie stosunków międzynarodowych – neorealizm i neoliberalizm – są „nie-dosocjalizowane”, to znaczy nie przywiązują dostatecznej wagi do sposobów społecznego konstruowania aktorów polityki światowej. Wendt zaproponował kilka rewolucyjnych posunięć, które miały zbliżyć teorię stosunków międzynarodowych do socjologii. Przede wszystkim chodziło mu o uwzględnienie w refleksji nad strukturą międzynarodową czynników niematerialnych. Sam skłonny był postrzegać ową strukturę jako „dystrybucję wiedzy”. Po drugie uważał, że państwo należy uznać za realnie istniejący, korporacyjny podmiot sprawczy, biorący aktywny udział w przekształcaniach strukturalnych. W tym ujęciu państwa są samoorganizującymi się bytami, które zyskują od swoich wewnętrznych struktur zdolność do zinstytucjonalizowanego, zbiorowego działania (sprawczość korporacyjną). Tak rozumianym państwom można przypisywać rozmaite antropomorficzne własności, takie jak: tożsamość, interesy i intencjonalność, traktując je jako przygodne, zależne od okoliczności i społecznie konstruowane. Pozwala to ujmować ład międzynarodowy jako swoisty przypadek ładu społecznego o mniejszej gęstości interakcji, a na relacje między państwami nałożyć bogatą siatkę konceptualną wypracowaną w obrębie interakcjonizmu symbolicznego. Tożsamości państw i ich interesy są kształtowane lub też konstruowane przez strukturę międzynarodową oraz – z powodu jej niewielkiej gęstości – przez czynniki wewnętrzne. W myśl propozycji Bergera i Luckmanna Wendt założył, że „życie codzienne polityki międzynarodowej to niekończący się proces przybierania przez państwa tożsamości w stosunku do ‘innych’, nadawania im odpowiednich przeciwstawnych tożsamości i rozgrywania owych relacji”³⁵.

Warto dodać, że Wendt zdawał sobie sprawę z karkołomności tej konstrukcji. Dążył jednak do zbudowania teorii *społecznej*, bardziej generalnej niż szczegółowe teorie socjologiczne i politologiczne, umożliwiającej szczególnie ogólny ogląd zjawisk międzynarodowych zgodnie z założeniem, że wszyscy aktorzy są konstruowani społecznie. Konstruktywizm nie miał bynajmniej służyć wskazywaniu jednostek lub poziomów analizy, lecz proponowaniu odmiennej, idealistycznej koncepcji ładu międzynarodowego.

Podobne ujęcie zaprezentował Bill McSweeney, autor koncepcji „refleksywnej socjologii stosunków międzynarodowych”³⁶. Uważał on, że teo-

³⁵ Ibidem, s. 29.

³⁶ B. McSweeney, *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*, Cambridge 1999.

rię stosunków międzynarodowych łączy z teorią socjologiczną zainteresowanie ładem społecznym, „płynną, niestabilną rzeczywistością tworzoną przez jednostki ludzkie”, obejmującą zarówno sferę wewnętrzną, jak i zewnętrzną w stosunku do państwa, społeczną i międzyspołeczną, a prawdziwym wyzwaniem dla nauk społecznych jest integracja międzyosobowych, społecznych i międzynarodowych aspektów ludzkiego zachowania. Tożsamość i interesy nie stanowią faktów obiektywnych – są tworzone w toku interakcji prowadzonej przez aktorów wyposażonych w określoną wiedzę, obserwujących się nawzajem, manipulujących i usiłujących narzucić własną definicję sytuacji. Takie podejście stało w ostrej opozycji do obiektywistycznej, „naukowej” tradycji politologii.

Wykorzystanie koncepcji krytycznych i postmodernistycznych do reinterpretacji podstawowych pojęć nauki o stosunkach międzynarodowych

Koncepcja władzy/potęgi (*power*) jest jedną z podstawowych kategorii nauki o stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w obrębie szkoły realistycznej. Pod koniec lat siedemdziesiątych teoretycy stosunków międzynarodowych zaczęli interesować się pracami socjologów reprezentujących krytyczne lub wręcz postmodernistyczne podejście do problemu władzy. Szczególną popularnością cieszyły się rozważania francuskich socjologów: Michela Foucaulta i Pierre’a Bourdieu, socjologów niemieckich związanych ze szkołą frankfurcką, m.in. Jürgena Habermasa, a także badaczy amerykańskich, m.in. Michaela Manna. Michel Foucault argumentował, że współcześnie władza suwerenna (terytorialna), której podstawową prerogatywą była możliwość skazania nieposłusznych jednostek na śmierć, została uzupełniona przez władzę dyscyplinarną, dążącą do zdobycia kontroli nad funkcjonowaniem ludzkiego ciała, oraz biowładzę, zmierzającą do kontrolowania procesów życiowych całej populacji. Pierre Bourdieu podkreślał znaczenie niematerialnego wymiaru władzy, przejawiającego się w formie przemocy symbolicznej, to znaczy zdolności narzucania ludziom przekonań uznawanych za prawomocne. Jürgen Habermas wskazywał na rolę komunikacji w procesie legitymizacji władzy, natomiast Michael Mann tropił źródła władzy społecznej, wskazując, że państwo narodowe jest tylko jednym z wielu.

Wpływ tych i wielu innych socjologicznych ujęć zjawiska władzy przyczynił się do przekształcenia sposobów jego konceptualizacji w obrębie nauki o stosunkach międzynarodowych. Po pierwsze, poszerzono pojęcie władzy/potęgi (*power*), będące, zwłaszcza dla badaczy realistycznych, kamieniem węgielnym wszelkiej refleksji nad rzeczywistością międzynarodową. Wprawdzie Hans Morgenthau w swoim założycielskim dziele *Politics Among Nations* z 1948 roku wymienił „czynniki ludzkie natury jakościowej mające wpływ na potęgę narodową” – przede wszystkim charakter narodu i jego morale, jednak wielu jego następców ujmowało potęgę w kategoriach czysto materialistycznych, jako atrybut państwa wynikający z posiadanych przez nie zasobów militarnych i gospodarczych. Dzięki recepcji koncepcji socjologicznych, w tym również nowego odczytania koncepcji władzy wypracowanej przez Maxa Webera, zaczęto uwypuklać strukturalny, instytucjonalny, idealistyczny i niematerialny wymiar potęgi. W 1990 roku amerykański badacz Joseph S. Nye wprowadził pojęcie „miękkiej potęgi” (*soft power*). Uważał on, że oprócz „twardej” potęgi, opartej na pośrednich lub bezpośrednich groźbach, państwa dysponują umiejętnością przekonywania innych aktorów stosunków międzynarodowych do własnych celów. „Miękką” potęgę można zdefiniować jako zdolność narodu lub kraju do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, wartości politycznych oraz polityki zagranicznej³⁷.

Po drugie, badacze stosunków międzynarodowych przyjęli, nie bez oporów, że potęga może być atrybutem nie tylko państw, lecz również innych aktorów: organizacji międzynarodowych (rządowych i pozarządowych) oraz korporacji transnarodowych. Władzę/potęgę zaczęto ujmować jako zjawisko przybierające rozmaite kształty, wielowymiarowe, funkcjonujące w obrębie koalicji i sieci społecznych³⁸. Tego typu ujęcia odzwierciedlały zresztą empirycznie obserwowalne przemiany w sposobie funkcjonowania rzeczywistości międzynarodowej, następujące pod wpływem procesów globalizacyjnych. Jednym z najbardziej znanych rezultatów ewolucji koncepcji potęgi było wypracowanie pojęcia *global governance*, czyli

³⁷ Zob. J. S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1990 oraz idem, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.

³⁸ A. Holzscheiter, S. Stetter, *The Sociology of International Relations*, Annual Convention of the International Studies Convention, New York, 15-18. February 2009, źródło: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/3/7/0/pages313704/p313704-1.php (odczyt: V 2011).

globalnego zarządzania realizującego się w sieci, w której oczekach tkwią państwa, organizacje, korporacje, jednostki, stowarzyszenia obywatelskie.

Nie były to jedyne zapożyczenia z obszaru refleksji socjologicznej. Innym dobrym przykładem wykorzystania koncepcji socjologicznych do rozszerzenia zestawu pojęć zakorzenionych w nauce o stosunkach międzynarodowych jest zbiór artykułów *The Culture of National Security* (Kultura bezpieczeństwa narodowego – R. W.) pod redakcją Petera Katzensteina z 1996 roku. We wstępie Katzenstein przyznał, że jest to „książka napisana przez badaczy stosunków międzynarodowych buszujących po ‘cementarysku’ badań socjologicznych”³⁹. Odwołując się do konstruktywizmu społecznego oraz instytucjonalizmu, autorzy przedstawili politykę bezpieczeństwa narodowego z perspektywy socjologicznej, wykazując, że wprawdzie rola czynników materialnych jest niepodważalna, jednak interesy bezpieczeństwa są konstruowane przez aktorów umocowanych w konkretnym kontekście kulturowym. Książka ta przyczyniła się do przypiecztowania przejścia od ujmowania bezpieczeństwa jako atrybutu państw (bezpieczeństwo polegające na zachowaniu niezależności i integralności terytorialnej państwa) do rozumienia go jako atrybutu społeczeństw i jednostek (bezpieczeństwo ludzkie, obejmujące aspekty rozwoju społecznego i kondycji środowiska naturalnego).

Recepcja socjologii Niklasa Luhmanna w teorii stosunków międzynarodowych

Prace niemieckiego socjologa Niklasa Luhmanna zajmują w socjologii miejsce szczególne. Luhmann odrzucił bowiem conceptualne podstawy klasycznej socjologii, proponując własne ujęcie społeczeństwa jako całości komunikacyjnej. Według niego „społeczeństwo nie składa się z ludzi, lecz z międzyludzkich układów komunikacyjnych”⁴⁰. Konsekwencją tej definicji była równie nowatorska definicja systemu jako zjawiska opartego

³⁹ P. J. Katzenstein, *Introduction: Alternative Perspectives on National Security*, [w:] *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New Directions in World Politics*, red. P. Katzenstein, New York 1996, s. 1.

⁴⁰ N. Luhman, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994, s. 31.

na (binarnym) kodzie komunikacyjnym umożliwiającym obieg informacji. System wyodrębnia się ze środowiska, dokonując redukcji jego złożoności; o jego istnieniu decyduje różnica między nim a otoczeniem, a jest podtrzymywany przez operacje komunikacyjne. Systemy są zatem autopojetyczne – same się reprodukują.

Dla wielu socjologów koncepcje Luhmanna są zbyt niejasne i abstrakcyjne, by dało się je przełożyć na precyzyjny program badawczy. W ostatnich kilku latach spotkały się jednakże z niespodziewanym zainteresowaniem ze strony teoretyków i badaczy stosunków międzynarodowych. Ich założenia wykorzystano między innymi do alternatywnej konceptualizacji sfery międzynarodowej; rozprawienia się z wprowadzonym przez Walta podziałem na hierarchiczną sferę wewnętrzną i anarchiczną sferę zewnętrzną; odświeżenia teorii systemów; nowego ujęcia zjawiska wojny⁴¹. Bardziej szczegółowo omówię tu dwie adaptacje socjologii Luhmanna do analizy stosunków międzynarodowych.

Jedną z ciekawszych propozycji przedstawił w 2009 roku Oliver Kessler, niemiecki badacz zajmujący się międzynarodową teorią polityczną. Według niego stosunki międzynarodowe wyodrębniły się jako autonomiczne pole badań naukowych dzięki rozdzieleniu sfery wewnętrznej i zewnętrznej (narodowej i międzynarodowej) oraz przyjęciu ograniczonej definicji systemu międzynarodowego – jako całości złożonej z części będących suwerennymi państwami wchodzącymi ze sobą w interakcje na równej stopie. Podejście to zaczęło jednak tracić swą zasadność równocześnie z rozwojem architektury globalnego zarządzania, w obrębie której wraz z nowymi aktorami pojawiły się hybrydowe formy regulacji i władzy. Potrzebny był nowy zestaw pojęć, odrzucający kategorie narodowe i otwarty na perspektywę międzyspołeczną. Idąc tym tropem, Kessler proponuje, by rozróżnienie na całość i części zastąpić Luhmannowskim rozróżnieniem na systemy i środowisko. Implikacją tego posunięcia jest założenie, że istnienie państw nie poprzedza istnienia systemu międzynarodowego ani też system nie jest tworzony przez państwa. Koncentrację na interakcjach między państwami zastąpi skupienie na procesach komunikacji, dzięki czemu światowe społeczeństwo może być ujmowane nie jako abstrakcyjna społeczna całość, lecz jako dynamiczny proces wyłaniania się, naturalizacji i przekształcania różnic.

⁴¹ K. Matuszek, *Systemy wojenne. Współczesne wojny w perspektywie teorii Niklasa Luhmanna*, Kraków 2010.

Warto wspomnieć o polskiej propozycji użycia socjologii N. Luhmanna do analizy zjawisk międzynarodowych. W roku 2010 filozof polityki i socjolog Krzysztof Matuszek opublikował książkę *Systemy wojenne. Współczesne wojny w perspektywie teorii Niklasa Luhmanna*⁴². Wykorzystując Luhmannowską koncepcję systemu autopojetycznego, podtrzymywanego przez serię operacji komunikacyjnych, Matuszek przeanalizował proces odłączania się wojny od systemu politycznego oraz od ograniczeń prawnych, religijnych i etycznych i wyodrębniania się jej w system wojenny. Podstawowym, podtrzymującym go, ujednolicającym i zapewniającym odgraniczenie od środowiska kodem komunikacyjnym jest binarny kod: wróg/przyjaciel. Systemy wojenne unieważniają dotychczasowe podziały społeczne, w ich miejsce budując nową stratyfikację opartą na wspomnianym kodzie. Nowe dynamiczne podziały ideologiczne podtrzymują istnienie systemu wojennego, dodatkowo zaś gospodarka podtrzymuje reprodukcję autopojetycznego systemu wojennego. Zastosowanie koncepcji Luhmanna pozwala przekonująco wyjaśnić różnice między współczesnymi wojnami a wojnami niegdysiejszymi, zakotwiczonymi w systemach politycznych, kulturowych i religijnych.

*

Wymienione tu przykłady recepcji teorii socjologicznych w nauce o stosunkach międzynarodowych nie wyczerpują oczywiście wszystkich tropów. Wiele można by napisać choćby o powiązaniach między podejściami liberalnymi i pluralistycznymi a wypracowaną w obrębie socjologii i ekonomii teorią racjonalnego wyboru, między koncepcją kompleksowej współzależności i reżimów międzynarodowych a teoriami nowego instytucjonalizmu, o pokrewieństwie łączącym socjologiczne interpretacje teorii gier i badania nad bezpieczeństwem, wreszcie o interesujących adaptacjach socjologicznej teorii ról do analizy ról międzynarodowych⁴³. Zakończymy wszakże konstatacją, że inspiracje stanowią jedno ze źródeł interdyscyplinarności nauki o stosunkach międzynarodowych.

⁴² Ibidem.

⁴³ Zapożyczona z socjologii koncepcja ról została z powodzeniem wykorzystana przez Ernesta Haasa do opracowania typologii międzynarodowych ról państwa. W Polsce Małgorzata Bielecka zastosowała ją do analizy ról organizacji międzynarodowych, a Justyna Zająć do analizy ról pełniących przez Unię Europejską na Bliskim Wschodzie.

Próby zbudowania socjologii stosunków międzynarodowych

Po drugiej wojnie światowej pojawiło się kilka prób połączenia socjologii i nauki o stosunkach międzynarodowych w odrębną dyscyplinę: socjologię stosunków międzynarodowych. Omówię trzy najciekawsze propozycje: Raymonda Arona, Marcela Merle'a i Jerzego Wiatra.

Przyczynek Raymonda Arona do konceptualizacji socjologii stosunków międzynarodowych

Wątek socjologii stosunków międzynarodowych pojawił się po raz pierwszy w monumentalnym i niesłusznie dziś nieco zapomnianym dziele francuskiego socjologa, politologa i prawnika Raymonda Arona zatytułowanym *Paix et guerre entre les nations* z 1962 roku⁴⁴. Według Arona oddzielenie teorii, socjologii i prakseologii (czyli teorii sprawnego działania) miało fundamentalne znaczenie dla uchwycenia materii świata społecznego, w tym również tego jego obszaru, który obejmował sprawy międzynarodowe. Pisząc *Paix et guerre* w szczególnie mroźnym okresie zimnej wojny, Aron najwięcej uwagi poświęcał zagadnieniom dyplomacji i strategii oraz sposobom rozwiązania dwóch dylematów: problemu Machiavellego, odnoszącego się do wykorzystania prawomocnych środków prowadzenia polityki, oraz problemu Kanta, dotyczącego uwarunkowań „powszechnego pokoju”. Zaproponowana przez Arona teoria wojny i pokoju miała uzupełniać i wpisywać się w „socjologię historyczną” stosunków międzynarodowych, to znaczy lokować współczesne wydarzenia międzynarodowe w kontekście historycznym i społecznym. W drugim rozdziale książki, w całości poświęconym socjologii, Aron dokonał więc przeglądu kilku wielkich deterministycznych koncepcji wyjaśniania wydarzeń historycznych za pomocą czynników takich jak: geografia, zasoby, charakter narodowy i populacja.

Rozległe zainteresowania Arona oraz jego skłonność raczej do wielkich uogólniających syntez niż do precyzyjnych programów badawczych sprawiły, że nie rozwinął wątku socjologii stosunków międzynarodowych. Niewątpliwie jednak jako jeden z pierwszych badaczy pokazał, w jaki spo-

⁴⁴ R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris 1962; polskie wydanie: R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa 1995.

sób perspektywa socjologiczna może posłużyć do analizy zjawisk międzynarodowych.

Socjologia stosunków międzynarodowych Marcela Merle'a

Pierwsza książka *Sociologie des relations internationales* w całości poświęcona socjologii stosunków międzynarodowych ukazała się w 1974 roku we Francji⁴⁵. Jej autor Marcel Merle, francuski prawnik i politolog, uznał, że socjologia może się stać ratunkiem dla pozbawionej ugruntowanej teorii nauki o stosunkach międzynarodowych, używając jej systematyczności i umiejętności sprawnego łączenia empirii z rozważaniami teoretycznymi: „Socjologia, jeśli ją zastosować do badania stosunków międzynarodowych, mogłaby przysłużyć się systematycznemu naświetleniu pomieszanej masy wydarzeń i zjawisk, których nie sposób właściwie zrozumieć w odosobnieniu. [...] Tylko podejście socjologiczne, które nie może uniknąć pewnego poziomu abstrakcji, pozwala nam zakresić listę maksymalnej liczby zjawisk, aby wybrać najważniejsze z nich oraz dostrzec interakcje, które wpływają na przyszłość ludzkiego społeczeństwa”⁴⁶. Merle uważał również, że zbliżenie z nauką o stosunkach międzynarodowych mogłoby być korzystne dla socjologii, która dzięki temu przekroczyłaby granice społeczeństw narodowych i podjęła badania globalnych stosunków społecznych, co zwrótnie przyczyniłoby się do lepszego zrozumienia zjawisk wewnątrzspołecznych⁴⁷.

Na czym według Merlego miałyby polegać socjologia stosunków międzynarodowych? Książka nie daje jasnej odpowiedzi na to pytanie. Jej autor wyszedł z założenia, że nie sposób ostro oddzielić zjawisk z poziomu międzynarodowego od tych z poziomu wewnętrznego, ponieważ warunkują się wzajemnie, ale nie rozwinął tego wątku. W pierwszej części książki wnikliwie omówił rozmaite teoretyczne podejścia do stosunków międzynarodowych, reprezentowane przez moralistów, myślicieli politycznych, jury-

⁴⁵ Wykorzystano przekład angielski: M. Merle, *Sociology of International Relations*, tłum. D. Parker, New York 1987; pierwsze francuskie wydanie: M. Merle, *Sociologie des relations internationales*, Paris 1974.

⁴⁶ Ibidem, s. 8, 10.

⁴⁷ Ibidem, s. 7.

stów, „filozofów”, ekonomistów i wreszcie naukowców. Odpierając zarzut Martina Wighta z 1966 roku, że stosunki międzynarodowe są nauką bez teorii, Merle starał się pokazać historyczne zakorzenie refleksji nad relacjami w sferze międzynarodowej sięgając do doktryny Kościoła katolickiego, dzieł Machiavellego, przemyśleń filozofów Oświecenia. Podsumowując przegląd teorii, zaproponował wyrzeczenie się ściśle państwocentrycznego oglądu relacji w sferze zewnętrznej oraz uwzględnienie w analizie innych wymiarów poza wysoką polityką, oscylującą między wojną a dyplomacją. Jego zdaniem spełnienie tych warunków wprowadzało podejście socjologiczne do analizy stosunków międzynarodowych.

Kolejne propozycje socjologizacji nauki o stosunkach międzynarodowych polegały na zastosowaniu metodologii socjologicznej (zwłaszcza metody obserwacji i metody interpretacji) do analizy zjawisk międzynarodowych oraz uwzględnienia w analizie obok czynników materialnych (takich jak: terytorium, ludność, postęp technologiczny) również czynników niematerialnych (takich jak emocje i interesy). Wreszcie remedium na niedostatki internacjologii, umożliwiającym zaprowadzenie conceptualnego porządku wśród empirycznego nieładu, miała być analiza systemowa.

Najważniejszym wkładem francuskiego badacza było podkreślenie, że stosunki międzynarodowe to zjawiska społeczne, które można analizować za pośrednictwem kategorii, teorii i metod stosowanych do analizy innych zjawisk społecznych. „W poprzek granic, jak też w ich obrębie, istnieją jednostki i grupy, które konfrontują się ze sobą lub łączą siły w celu ochrony interesów i wierzeń [...]. Dlatego też nie powinno się kreślić linii oddzielającej stosunki międzynarodowe i tworzyć z nich swego rodzaju odseparowanej dziedziny, podatnej na specyficzne metody badania. Wymiar międzynarodowy wpływa na wszystkie sektory ludzkiej aktywności, politycznej, prawnej, gospodarczej, społecznej, kulturowej i technologicznej, a one z kolei wpływają na stosunki międzynarodowe”⁴⁸. Jego dzieło nie spełniło jednak obietnicy zawartej w tytule, nie było projektem socjologii stosunków międzynarodowych jako samodzielnej dziedziny badawczej. Miało raczej charakter przyczynkowy i wskazywało ogólne prawidłowości, a nie konkretne wytyczne do tworzenia programu badawczego.

⁴⁸ Ibidem, s. 419.

Socjologia stosunków międzynarodowych Jerzego Wiatra

W porównaniu z omówionymi próbami badaczy francuskich propozycja polskiego socjologa Jerzego Wiatra jest o wiele lepiej uargumentowana i bardziej pogłębiona. Po raz pierwszy o potrzebie utworzenia socjologii stosunków międzynarodowych Jerzy Wiatr pisał w artykule z 1969 roku *Socjologiczne ujęcie stosunków międzynarodowych*⁴⁹. Zagadnieniu temu poświęcił również rozdział w wydanej w 1977 roku *Socjologii polityki*⁵⁰.

Przyczyn potrzeby wyodrębnienia socjologii stosunków międzynarodowych Wiatr upatrywał w przekształceniu istoty owych stosunków z jednej strony przez ujednocające efekty zmian technologicznych, z drugiej zaś przez różnicujące skutki rywalizacji zimnowojennej: „Jeśli dziś postuluje się podejmowanie tej problematyki i próbuje określić zadania socjologii w zakresie stosunków międzynarodowych, to wyraża się w tym przede wszystkim rosnąca świadomość tego, że w świecie dzisiejszym – tak bardzo zmniejszonym przez konsekwencje gwałtownego rozwoju technologii, a tak bardzo zróżnicowanym przez skutki współlistnienia i walki przeciwstawnych ustrojów – stosunki między państwami i narodami mają pierwszorzędne znaczenie dla zrozumienia i kształtowania procesów społecznych. Wyraża się w tym także poczucie, że nowoczesna teoria stosunków międzynarodowych może rozwijać się jedynie jako dyscyplina integrująca dorobek i punkty widzenia różnych nauk społecznych i że w dorobku tym socjologiczny punkt widzenia zasługuje na pełne uwzględnienie”⁵¹.

Jerzy Wiatr starał się przede wszystkim ustalić, na czym mogłyby polegać wartość i swoistość socjologicznego oglądu stosunków międzynarodowych. Podobnie jak Merle uważał, że wymiana między socjologią a internacjologią będzie obustronnie korzystna: podejście interdyscyplinarne, uwzględniające socjologię, przyczyni się do rozwoju teorii stosunków międzynarodowych, natomiast stosunki międzynarodowe i politologia odświeżą perspektywę socjologiczną. Teoria stosunków międzynarodowych powinna zatem wzbogacić się o analizę zmiennych społecznych, a teoria socjologiczna – zmiennych „międzynarodowych”.

⁴⁹ J. Wiatr, *Socjologiczne ujęcie stosunków międzynarodowych*, „Studia Nauk Politycznych”, 1969, nr 3, s. 55–70.

⁵⁰ Idem, *Socjologia polityki*, Warszawa 2002.

⁵¹ Idem, *Socjologiczne ujęcie*, s. 55–70.

Zaproponowana przez Wiatra kategoryzacja zmiennych poddawanych analizie w ramach socjologii stosunków międzynarodowych opierała się na podejściu systemowym. Każdy system polityczny tworzy całość zanurzoną w środowisku społecznym, wchodzącą w interakcje z innymi systemami społecznymi. Należy zatem uwzględnić rozmaite wektory wpływu wywieranego przez: środowisko społeczne na stosunki systemu politycznego z innymi systemami politycznymi; środowiska społeczne innych systemów politycznych na dany system polityczny; działania podejmowane przez system polityczny wobec innych systemów politycznych na jego własne środowisko społeczne; działania innych systemów politycznych na jego środowisko społeczne. Propozycja uprawiania socjologii stosunków międzynarodowych byłaby zatem „konkretnie [...] postulatem badania – zarówno na poziomie analizy stosunków między grupami państw, jak wreszcie na poziomie analizy systemu międzynarodowego – różnorodnych zależności, które istnieją pomiędzy stosunkami międzynarodowymi państwa a strukturą społeczną”⁵².

Niespotykane wówczas na gruncie nauki zachodniej uwzględnienie zmiennych społecznych było charakterystyczne dla marksistowskich teorii stosunków międzynarodowych, gdyż „pozwalало zrozumieć ukryte (nawet dla głównych aktorów) przesłanki działań państwa na arenie międzynarodowej”⁵³. Wiatra interesował przede wszystkim wpływ struktury społecznej na stosunki międzynarodowe, mający swe źródło we wpływie klas dominujących na kształt polityki zagranicznej państwa. Drugim zespołem zmiennych socjologicznych oddziałujących na stosunki międzynarodowe były wzory kultury powodujące różnice zachowań w konkretnych sytuacjach międzynarodowych i określające ogólny typ orientacji wobec innych społeczeństw, a więc takie cechy jak skłonność do szukania kontaktów lub do ich unikania, dominujące zachowania w czasie wojny i pokoju⁵⁴. Dla socjologów istotna jest wreszcie analiza psychologiczno-socjologicznych uwarunkowań stosunków międzynarodowych, zwłaszcza percepcji owych stosunków w środowisku osób decydujących o polityce zagranicznej oraz w środowiskach kształtujących opinie i percepcje ogółu obywateli⁵⁵. Wiatr

⁵² Idem, *Socjologia*, s. 566.

⁵³ Ibidem, s. 568.

⁵⁴ Ibidem, s. 575.

⁵⁵ Ibidem, s. 579.

nie ukrywał, że socjologiczna analiza stosunków międzynarodowych jest zadaniem wyjątkowo złożonym, ponieważ wszystkie wymienione przez niego zmienne są wzajemnie powiązane.

Recepcji pomysłów Jerzego Wiatra, szczególnie po zakończeniu zimnej wojny, szkodził marksizujący język jego wywodów i częste odwołania do ideologii komunistycznej. Jego propozycje nie spotkały się z większym odzewem ani ze strony socjologów, ani też badaczy stosunków międzynarodowych.

Dlaczego nie doszło do powstania socjologii stosunków międzynarodowych?

Odpowiedzi na to pytanie można szukać w kilku powiązanych ze sobą przyczynach. Po pierwsze, lepiej sformułowane propozycje Merle'a i Wiatra powstały w latach siedemdziesiątych. Zanim zakotwiczyły w świadomości badaczy stosunków międzynarodowych, w 1979 roku ukazała się książka K. Waltza *Theory of International Politics*, kusząca „pozytywistycznym” i „naukowym” podejściem do analizy rzeczywistości międzynarodowej, do którego internacjologia dążyła od zarania swego istnienia. Wielu badaczy, zwłaszcza opowiadających się za realistycznym oglądem świata, uznało wywody Waltza za doskonałą próbę nadania teorii stosunków międzynarodowych jednolitej formy.

Jednocześnie badacze stosunków międzynarodowych zaczęli z większą śmiałością adaptować do swoich potrzeb niektóre koncepcje socjologiczne, co doprowadziło do tzw. przełomu socjologicznego w internacjologii, przejawiającego się popularnością konstruktywizmu, teorii krytycznej i postmodernizmu. Socjologię uznano za świetny rezerwuar teorii pomocniczych, nowych interpretacji klasycznych koncepcji i metodologii badania rzeczywistości międzynarodowych, jednak socjologia stosunków międzynarodowych jako odrębna dyscyplina wydawała się przedsięwzięciem zgoła niepotrzebnym i na wyrost. Co najważniejsze jednak, im bliżej teoretycy stosunków międzynarodowych przyglądali się socjologii, tym częściej dochodzili do wniosku, że królowa nauk społecznych bynajmniej nie oferuje możliwości teoretycznego ani nawet empirycznego uporządkowania, ponieważ – mimo licznych prób – nie wydała na świat wielkiej, porządku-

jącej teorii, mogącej służyć za uniwersalny punkt odniesienia. Stało się to widoczne szczególnie w latach siedemdziesiątych, gdy sami socjologowie zaczęli ostro krytykować ostatnią z wielkich prób stworzenia takiej teorii, podjętą przez Talcotta Parsonsa, która zresztą zainspirowała wielu badaczy stosunków międzynarodowych. Socjologia jawiła się teoretykom stosunków międzynarodowych jako nauka pogrążona w wiecznym kryzysie, zdolna do tworzenia jedynie teorii „średniego zasięgu”.

Do prób konceptualizacji socjologii stosunków międzynarodowych powrócono stosunkowo niedawno. We fragmencie omawiającym recepcję konstruktywizmu wspomniano o propozycji B. McSweeneya dotyczącej utworzenia „refleksywnej socjologii stosunków międzynarodowych”. Próby takie podejmowali również socjologowie historyczni (o czym dalej). Zgodnie z ich ujęciem socjologia historyczna stosunków międzynarodowych miałyby uwzględnić zarówno czynniki międzynarodowe, jak i zmienne wewnętrzne w celu odnalezienia wzorów wyjaśniających procesy międzynarodowe, zwłaszcza takie jak: kryzysy prowadzące do wojen, formy imperializmu, zróżnicowanie rozwoju poszczególnych państw⁵⁶.

W 2009 roku ambitną próbę zakreslenia obszaru socjologii stosunków międzynarodowych podjęło dwoje badaczy niemieckich, Anna Holzscheiter i Stephan Stetter⁵⁷. Według nich materializuje się ona w sferze nie tyle teorii, ile empirii: „projekt tworzenia ‘socjologii stosunków międzynarodowych’ uznalibyśmy za udany, gdyby obydwa obszary udało się połączyć w sposób systematyczny w badaniach, a nie jedynie na zasadzie sporadycznego zapożyczenia z niektórych podejść socjologicznych. Politykę światową należy badać na podstawie oraz w odniesieniu do szerszego kontekstu społecznego. Uważamy, że zniesienie granic między obydwojma dyscyplinami może być tylko pomocne. Nie oznacza to, że poszczególne zagadnienia empiryczne stosunków międzynarodowych nie mogą się różnić od zagadnień socjologii”. Badacze ci wskazali cztery podstawowe aspekty badań potencjalnej socjologii stosunków międzynarodowych: wymiar transnarodowy (współpraca transnarodowa, nowe transnarodowe ruchy, procesy, sieci, aktorzy, instytucje i przestrzenie społeczne); wymiar potęgi/władzy, zwłaszcza przejście od „międzynarodowej polityki potęgi” (*international power*

⁵⁶ G. Lawson, *The Promise of Historical Sociology in International Relations*, „International Studies Review”, 2006, nr 3, s. 346.

⁵⁷ A. Holzscheiter, S. Stetter, op.cit.

politics) do „międzynarodowej socjologii potęgi” (*international sociology of power*); wymiar konfliktu, wojny i przemocy (np. badanie nowych linii konfliktu); wymiar organizacji między- i ponadnarodowych.

Swój erudycyjny wywód zakończyli pytaniem: „czy na poziomie teoretycznym i konceptualnym stosunki międzynarodowe [...] mogą być czymś innym niż socjologią stosunków międzynarodowych?”⁵⁸. Szybki przegląd bibliografii z obszaru socjologii i stosunków międzynarodowych – a nawet obejrzenie w celach poglądowych hasła „socjologia stosunków międzynarodowych” w internecie – pozwala stwierdzić, że na odpowiedź przyjdzie jeszcze długo poczekać, ponieważ jej poszukiwaniem zajmuje się garstka badaczy.

Wkład socjologów w analizę stosunków międzynarodowych

Przez długi czas socjologia wykazywała zaledwie incydentalne zainteresowanie sprawami międzynarodowymi. Przedmiotem zainteresowania socjologów było społeczeństwo zamykające się w granicach państwa narodowego, jego struktury, aktorzy i dynamika. Rezultatem był swoisty „metodologiczny nacjonalizm”: socjologowie francuscy zajmowali się społeczeństwem francuskim, niemieccy – niemieckim, a polscy – polskim. Pojawiały się wprawdzie badania międzykulturowe i międzyspołeczne, jednak zawsze na marginesie dyscypliny⁵⁹. Jak ironicznie zauważył jeden z badaczy, „większość socjologów unikała stosunków międzynarodowych jak śmiertelnego szczepu węglika”⁶⁰.

Przyczyn tego stanu rzeczy można się doszukiwać w specyficznej teoretycznej i metodologicznej izolacji internacjologii od innych nauk społecznych. W 2002 roku Barry Buzan i Richard Little stwierdzili, że nauka

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ U. Beck, *The Cosmopolitan Perspective: Sociology of the Second Age of Modernity*, „British Journal of Sociology”, 2000, nr 51, s. 79–105. Zob. również zapis warsztatów w London School of Economics na temat metodologicznego nacjonalizmu: Summary Report of Workshop on Methodological nationalism 26–27 June 2002, London School of Economics and Political Science, źródło: <http://www.spa.ucla.edu/ccs/docs/June%202002%20Methodological%20Nationalism%20Workshop%20%28London%20School%20of%20Economics%29.pdf> (odczyt: V 2011).

⁶⁰ J. M. Jasper, *Before Sociology and Strategy Parted Ways*, „Sociological Forum”, 2005, nr 1, s. 172.

o stosunkach międzynarodowych zdaje się otoczona półprzepuszczalną membraną, która wpuszcza idee z innych dyscyplin, ale blokuje wypływy na zewnątrz. Powodem miał być jej „eurocentryczny ahistorycyzm”, koncentracja na stosunkach politycznych i militarnych oraz rosnące rozdrobienie teoretyczne. Osiem lat później George Lawson i Robbie Shilliam wskazali ponadto, że stosunki międzynarodowe mają inną genezę niż pozostałe nauki społeczne, które powstały w celu badania nowoczesności rodzącej się na przełomie XVIII i XIX wieku. Ich konkluzja była brutalna: „Na tle innych nauk społecznych stosunki międzynarodowe jawiły się jako brzydkie kaczątko, bynajmniej nie jako spójna refleksja teoretyczna, lecz raczej mieszanina sztuki rządzenia państwem, dyplomacji, historii i prawa. Nic zatem dziwnego, że na świecie jest stosunkowo niewiele samodzielnych wydziałów stosunków międzynarodowych. Zdziwiająco trudno uzyskać jasną odpowiedź na proste pytanie, czym są stosunki międzynarodowe. Wydaje się, że są podobne do dyscyplinarnego obwarzanka – są przedsięwzięciem pozbawionym jądra”⁶¹.

Od strony teoretycznej i metodologicznej nauka o stosunkach międzynarodowych miała niewiele do zaoferowania socjologii. Zdarzały się oczywiście wyjątki: dobrym przykładem jest tu recepcja w obrębie socjologii klasycznego dzieła amerykańskiego politologa Grahama Allisona *Essence of Decision* (Istota decyzji – R. W.) z 1971 roku, zawierającego analizę kryzysu kubańskiego z trzech perspektyw: racjonalnego aktora (w czasie kryzysu rządzący realizują optymalny kurs działania, kalkulując korzyści i straty); procesu organizacyjnego (organizacje, których przedstawiciele uczestniczą w kryzysie, stosują niekoniernie optymalne procedury „na skróty”); polityki rządowej (działania decydentów są determinowane przez rozgrywki personalne i strategiczne w obrębie własnych ugrupowań). Książka Allisona skłoniła socjologów do przemyślenia wielu założeń dotyczących ludzkiej racjonalności i sposobu działania, zasad kierujących organizacjami oraz logiki funkcjonowania polityki. W rezultacie wpłynęła na teorię racjonalnego wyboru i instytucjonalizm socjologiczny⁶².

Pod koniec lat sześćdziesiątych zaczęła się wszakże zaznaczać zmiana podejścia socjologów do zjawisk i problemów międzynarodowych. Obecność procesów przebiegających ponad granicami państwa narodowego

⁶¹ G. Lawson, R. Shilliam, op.cit., s. 70.

⁶² G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971.

lub z ich całkowitym pominięciem, intensyfikacja rozmaitych wymiarów globalizacji stały się zbyt oczywiste, by socjologowie mogli je lekceważyć. Powoli, acz nieśmiało, badając relacje między społeczeństwami, zwłaszcza w kontekście procesów modernizacji krajów tzw. Trzeciego Świata, zaczęli korzystać z modeli stosowanych do analizy struktur wewnątrzspołecznych. W latach osiemdziesiątych teoria socjologiczna na nowo zainteresowała się państwem narodowym i geopolityką, a socjologowie – według określenia Michaela Manna – dokonali wręcz socjologicznego najazdu nauki o stosunkach międzynarodowych w poszukiwaniu interesujących zagadnień⁶³.

Niezwykle symptomatyczne są pod tym względem uwagi znanego socjologa Charlesa Tilly'ego, jednego z przedstawicieli socjologii historycznej, która od lat osiemdziesiątych szczególnie chętnie eksplorowała możliwości badań nad rzeczywistością międzynarodową. Jak wyjaśnił dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych, po niemal trzech dekadach badań w obszarze socjologii i historii zauważył, że wielu socjologów i historyków w rzeczywistości od dawna zajmuje się stosunkami międzynarodowymi, aczkolwiek nadaje swym zainteresowaniom inne nazwy. Również przyjmowany przez nich obraz stosunków międzynarodowych różni się od wizji znanej badaczom stosunków międzynarodowych. Mimo to politolodzy mogą niemało zyskać, sięgając do teorii i badań socjologicznych, zwłaszcza w odniesieniu do procesów międzynarodowych ujmowanych w kontekście historyczno-porównawczym. Koniec zimnej wojny sfalsyfikował bowiem wiele modeli wykorzystywanych w badaniach stosunków międzynarodowych, a ponadto wzrosła popularność analiz kulturowych. Tilly wskazał kilka pól badań socjologicznych, w obrębie których istotną rolę odgrywają procesy międzynarodowe. Są to: transformacje państwa; wojny i rewolucje (np. powiązania łączące wojnę, inne międzynarodowe interakcje oraz politykę wewnętrzną); systemy światowe (stosunki międzypaństwowe traktowane jako komponent szerszych sieci międzynarodowych); granice, tożsamości i powiązane z nimi procesy społeczne; migracje; ruchy społeczne i organizacje międzynarodowe; globalizacja⁶⁴.

⁶³ M. Mann, *The Sources of Social Power*, t. 1: *A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge 1995, s. 555.

⁶⁴ Ch. Tilly, *Sociological Resources for the Study of International Relations*, Remarks for International Studies Association Session on „The Sociological Turn of International Relations” Portland, Oregon, 27 February 2003, źródło: http://professor-murmann.info/tilly/2003_International_Relations.pdf (odczyt: V 2011).

Socjologia historyczna a stosunki międzynarodowe

Wykorzystanie socjologii historycznej do badań nad stosunkami międzynarodowymi proponowali Stanley Hoffmann w latach pięćdziesiątych i Martin Wight w następnej dekadzie, jednak publikacje z zakresu socjologii historycznej dotyczące zagadnień międzynarodowych zaczęły się pojawiać dopiero na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Ambicję uporządkowania wielorakich powiązań między socjologią historyczną a internacjologią można dostrzec w artykule wprowadzającym Johna M. Hobsona do zbioru tekstów z 2002 roku pt. *Historical Sociology of International Relations* (Socjologia historyczna stosunków międzynarodowych – R. W.)⁶⁵. Książka miała dwojaki cel: z jednej strony stanowiła manifest socjologii historycznej, mający ją przybliżyć badaczom stosunków międzynarodowych i wskazać jej zastosowania w ich obszarze badawczym, z drugiej – manifest stosunków międzynarodowych, mający unaocznić użyteczność niektórych odmian teorii stosunków międzynarodowych dla wzmocnienia badań w obrębie socjologii historycznej.

Hobson wskazał na siedem podstawowych ujęć stosunków międzynarodowych w ramach socjologii historycznej; dwa najważniejsze to podejście neoweberowskie i konstruktywistyczne. Neoweberowska socjologia historyczna w pierwszej fali przyjęła neorealistyczny i redukcjonistyczny ogląd teorii państwa i stosunków międzynarodowych (Theda Skocpol, Randall Collins, Charles Tilly), w drugiej fali natomiast zaakceptowała perspektywę opartą na Giddensowskim podejściu *agency-structure* (zakładającym, że struktury międzynarodowe i wewnętrzne są współtworzone i fundamentalnie osadzone w relacjach społecznych). Konstruktywistyczna socjologia historyczna podkreśla natomiast pierwszeństwo czynników ideacyjnych, zakotwiczenie interesów podmiotów sprawczych w procesach konstrukcji tożsamości zachodzących w trakcie interakcji społecznej oraz rolę procesów komunikacyjnych. Pozostałe podejścia to: krytyczne materialistyczne, krytyczne, postmodernistyczne, strukturalno-realistyczne, socjologia historyczna systemów międzynarodowych.

⁶⁵ J. M. Hobson, *What's at Stake in 'Bringing Historical Sociology Back into International Relations'? Transcending 'Chronofetishism' and 'Tempocentrism' in International Relations*, [w:] *Historical Sociology of International Relations*, red. S. Hobden, J. M. Hobson, Cambridge 2000, s. 3–41.

Według autorów książki naukę o stosunkach międzynarodowych cechuje „obsesyjne dążenie do naukowej pewności”, „celebrowanie pozytywizmu” oraz „poszukiwanie w polityce międzynarodowej ogólnych praw”. Tymczasem socjologia historyczna uwypukla ciągle rekonstruowanie teraźniejszości za pośrednictwem procesów zakotwiczonych historycznie oraz pozwala lepiej ukazywać różnice między niegdysiejszymi a obecnymi systemami i instytucjami międzynarodowymi. Oferuje ona nauce o stosunkach międzynarodowych wyzwolenie z pułapki problematyzowania „podobnych elementów” (państw) działających w warunkach anarchii, gdyż ukazuje funkcjonalne różnicowanie państw. Socjologia historyczna pokazuje również, że wyodrębnianie obszaru polityki międzynarodowej jest bezzasadne, gdyż – jak twierdzi Michael Mann – społeczeństwa i społeczności międzynarodowe są konstytuowane przez rozliczne zachodzące na siebie i przecinające się społeczno-przestrzenne sieci władzy.

Z tezą, że socjologia historyczna może się stać ratunkiem dla pograżającej się w miałkich sporach teoretycznych i metodologicznych nauce o stosunkach międzynarodowych, zgadza się autor innego tekstu ze wspomnianego zbioru. Stephen Hobden w artykule *Historical Sociology: Back to the Future of International Relations* (Socjologia historyczna: powrót do przyszłości stosunków międzynarodowych – R. W.) podkreśla, że dla internacjologii myślenie historyczne i socjologiczne nie jest niczym nowym, jednak chcąc otworzyć przed nią nowe horyzonty, trzeba się zastanowić, co wchodzi w skład badań nad stosunkami międzynarodowymi, czym jest socjologia historyczna, jak te dwie dziedziny wpływają na siebie nawzajem oraz jakie elementy powinien zawierać program badawczy globalnej socjologii historycznej⁶⁶. Należy zacząć od zerwania z klasycznym zaleceniem Hansa Morgenthaua, by traktować stosunki międzynarodowe jako odrębną dziedzinę rzeczywistości i odrębną dyscyplinę naukową, i zająć się promowaniem ich interdyscyplinarnego charakteru, uznając, że podział na sferę zewnętrzną (politykę międzynarodową) i wewnętrzną (badania nad społeczeństwem) jest problematyczny. „Wydziały stosunków międzynarodowych to oczywiste lokum dla tych, którzy uważają, że nie sposób zrozumieć świata społecznego bez zrozumienia procesów globalnych. Ci, którzy dążą do zrozumienia dynamiki globalnej zmiany społecznej, nierówności

⁶⁶ S. Hobden, *Historical Sociology: Back to the Future of International Relations*, [w:] *Historical Sociology*, s. 42–62.

między różnymi częściami świata, społecznej niesprawiedliwości i możliwości progresywnej zmiany społecznej często odkrywali, że niezbędna jest perspektywa globalna⁶⁷.

Argumentom tym wtóruje George Lawson w artykule zatytułowanym *The Promise of Historical Sociology in International Relations* (Obietnica socjologii dla stosunków międzynarodowych – R. W.) z 2006 roku⁶⁸. Jego zdaniem socjologia historyczna oferuje nauce o stosunkach międzynarodowych korzyści czworakiego rodzaju. Po pierwsze, pozwala na bardziej złożone ujmowanie przyczynowości i rozwoju. Odrzuca kategorie uniwersalne i ponadczasowe na rzecz ujęć wielowątkowych, uwzględniających rolę przypadku i niezamierzonych rezultatów w obrębie szerokich ograniczeń strukturalnych. Uwalnia więc od wymogów klasycznej koncepcji racjonalności opierającej się na funkcjach systemu, oczekiwanej użyteczności oraz zdolnościach materialnych. Po drugie, socjologia historyczna podkreśla znaczenie czasu i miejsca, wskazując, że procesy zmiany są zakotwiczone w historycznych trajektoriach. Po trzecie, umożliwia demaskowanie przyjmowanych na ślepo założeń kluczowych koncepcji i mitów dotyczących genezy nauki o stosunkach międzynarodowych. Ogólnikowe abstrakcje zastępuje koncepcjami społecznej historii światowego rozwoju, korzeni współczesnego systemu międzynarodowego, wschodnich korzeni zachodniej cywilizacji. Po czwarte, socjologia historyczna wprowadza do nauki o stosunkach międzynarodowych odmienne rozumienie pojęcia instytucji, odrzucające wąskie ujęcie racjonalizmu, ograniczoną koncepcję struktury społecznej, lepiej natomiast uwypuklające dynamikę procesu.

Lawson podkreślił, że niektórzy neoklasycyści, liberałowie, konstruktywiści i teoretycy Szkoły Angielskiej w badaniach nad tworzeniem i rozwojem powojennych układów, sojuszy, imperiów, norm globalnych oraz systemów międzynarodowych stosują wybrane cechy rozumowania charakterystyczne dla socjologii historycznej. „Socjologia historyczna chce przyczynić się do renesansu badań nad stosunkami międzynarodowymi, proponując badania świadome empirycznie, rygorystyczne pod względem teoretycznym i skrupulatne pod względem metodologicznym, dzięki cze-

⁶⁷ Ibidem, s. 57.

⁶⁸ G. Lawson, *The Promise of Historical Sociology in International Relations*, „International Studies Review”, 2006, nr 8, s. 397–423.

mu owa nauka będzie mogła wrócić do normalności⁶⁹. Innymi słowy, socjologia historyczna składa nauce o stosunkach międzynarodowych bogatą ofertę, z której ta ostatnia powinna czym prędzej skorzystać, jeśli chce się wyrwać z teoretycznego marazmu.

Socjologia globalizacji

Jeśli rozumieć globalizację jako „historyczny proces, w którym dochodzi do fundamentalnego przesunięcia społecznej organizacji życia ludzkiego”⁷⁰, nie budzi zdziwienia zainteresowanie, jakim od pewnego czasu cieszą się wśród socjologów badania nad tą nową jakością rzeczywistości międzynarodowej. Co ciekawe, wtargnąwszy w obszar badań nad globalizacją, socjologowie niewiele uwagi poświęcili obserwacjom, które poczyniła nauka o stosunkach międzynarodowych⁷¹. W ciągu ostatnich dwóch dekad „globalizacja” stała się w socjologii słowem wytrychem, a socjologiczne analizy globalnych procesów i struktur można liczyć w setkach, jeśli nie tysiącach. Trzy propozycje teoretyczne, które można uznać za najbardziej nowatorskie, odbiły się szerokim echem wśród socjologów i badaczy stosunków międzynarodowych.

Koncepcja systemu-świata Immanuela Wallersteina

Do pierwszych myślicieli społecznych zainteresowanych procesami globalizacji należeli już w latach czterdziestych XIX w. Karol Marks i Fryderyk Engels. W *Manifeście komunistycznym* z 1848 roku pokazali, w jaki sposób transnarodowe siły kapitalizmu przekształcają międzynarodowy system państw; twierdzili zresztą, że państwo narodowe jest jedynie fasadą, za którą burżuazja realizuje swoje interesy. Wątki marksistowskie rozwijała następnie od lat sześćdziesiątych XX wieku tzw. szkoła dependystów, do

⁶⁹ Ibidem, s. 416.

⁷⁰ A. McGrew, *Globalizacja i polityka globalna*, [w:] *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, Kraków 2008, s. 23.

⁷¹ M. Albert, *Observing World Politics: Luhmann's Systems Theory of Society and International Relations*, „Millennium – Journal of International Studies”, 1999, nr 28, s. 239–240.

której zaliczali się zarówno ekonomiści, jak i socjologowie (np. Fernando Cardoso). Według nich współczesny świat rozwarstwił się na kraje rozwinięte, konceptualnie odpowiadające niegdysiejszym burżuazyjnym wyzyskiwaczom, oraz międzynarodowy proletariats krajów rozwijających się, celowo utrzymywanych w niedorozwoju. Wśród wyjaśnień globalnych nierówności największą popularność zdobyły koncepcje amerykańskiego socjologa Immanuela Wallersteina.

W 1974 roku w książce *The Modern World-System* (Nowoczesny system-świat – R. W.) Wallerstein opisał jego genezę, rozwój i funkcjonowanie⁷². System ów zaczął się kształtować na przełomie XV i XVI wieku, wraz z umacnianiem się europejskiej dominacji nad światem. Składają się nań struktury gospodarcze tworzone przez obieg środków produkcji oraz struktury polityczne. W ramach tych pierwszych struktur powstają wysoko rozwinięte centra, które wyzyskują słabo rozwinięte peryferie, mające do zaoferowania jedynie surowce i tanią siłę roboczą. Istnieją również półperyferie, które pełnią funkcje pośredniczące i logistyczne. Kapitałiści z centrum, potrzebujący stabilnego środowiska instytucjonalnego, by prowadzić szeroko zakrojoną działalność wytwórczą, są skłonni podtrzymywać silne struktury państwowe. Elitom z peryferii zależy jedynie na przechwytywaniu zysków, dlatego państwa są na tych obszarach słabe. Wallerstein usiłował również wyjaśnić mechanizmy konfliktów międzynarodowych wokół dążenia do dominacji w systemie oraz przekształcenia hegemonii.

Koncepcje Wallersteina odbiły się szerokim echem w naukach społecznych, w tym również w nauce o stosunkach międzynarodowych – do tego stopnia, że bywają klasyfikowane jako teoria stosunków międzynarodowych. Stały się także jednym z kamieni węgielnych nowego, szerszego nurtu tej teorii, znanej pod nazwą Międzynarodowej Ekonomii Politycznej, w jej ramach zaś posłużyły jako punkt odniesienia do badań nad globalnymi nierównościami i logiką rozwoju poszczególnych regionów świata⁷³.

⁷² I. Wallerstein, *The Modern World-System*, t. 1: *Capitalist Agriculture and the Origins of the European World – Economy in the Sixteenth Century*, New York–London 1974.

⁷³ Zob. np. rozdziały *Marksistowskie teorie stosunków międzynarodowych* oraz *Międzynarodowa ekonomia polityczna w dobie globalizacji*, [w:] *Globalizacja polityki światowej*.

Socjologia globalnych przepływów Manuela Castellsa

Wśród setek dzieł socjologicznych poświęconych w ciągu ostatnich dwóch dekad globalizacji na pierwszy plan wysuwa się przesycona erudycją trylogia hiszpańskiego socjologa Manuela Castellsa⁷⁴. Posiłkując się licznymi teoriami socjologicznymi, Castells dowodzi, że na naszych oczach powstaje zupełnie nowy rodzaj społeczeństwa, a wraz z nim – całkowicie nowy rodzaj rzeczywistości międzynarodowej. Rezultatem trzech niezależnych procesów z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych (rewolucji technologii informacyjnych, kryzysu ekonomicznego prowadzącego do restrukturyzacji kapitalizmu i etatyzmu oraz ruchów kulturowo-społecznych) jest strukturalna transformacja w stosunkach produkcji, stosunkach władzy i stosunkach doświadczania. Transformacja w stosunkach produkcji wyraża się m.in. powstawaniem przedsiębiorstw sieciowych, wzrostem znaczenia rynków finansowych i ich sieci zarządczych (Castells określa je mianem „prawdziwego zbiorowego kapitalisty, matki wszelkich akumulacji”) oraz globalizacją gospodarki. Transformacja w stosunkach władzy przejawia się w kryzysie państwa narodowego jako suwerennego bytu oraz w powiązanym z nim kryzysie demokracji politycznej. Według Manuela Castellsa globalizacja kapitału, multilateralizacja instytucji władzy oraz decentralizacja władzy przekazywanej na poziom regionalny i lokalny tworzą nową, sieciową strukturę władzy. W jej ramach aktorzy społeczni mogą lepiej realizować swoje interesy i wartości dzięki podejmowanym w sieciach strategicznym działaniom w odniesieniu do instytucji z różnych poziomów – subnarodowych, narodowych i ponadnarodowych.

Najważniejsza konstatacja Manuela Castellsa, mająca ważne implikacje dla nauki o stosunkach międzynarodowych, brzmi następująco: w świecie złożonym ze społeczeństw sieci terytorium, będące wyznacznikiem państwa narodowego, nieubłaganie traci na znaczeniu. Logika miejsc ustępuje logice przepływów, a do ich badania są potrzebne innowacyjne narzędzia metodologiczne i nowe ujęcia teoretyczne.

⁷⁴ M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2007; idem, *Siła tożsamości*, Warszawa 2008; idem, *Koniec tysiąclecia*, Warszawa 2009.

Socjologia globalizacji Saskii Sassen

W 2010 roku amerykańska socjolożka Saskia Sassen przedstawiła propozycję nowego programu badawczego dla socjologii, obejmującego zjawiska globalizacji⁷⁵. Jak zauważyła, socjologia rozkwitła – o czym wspomniano – dzięki konceptualnemu zamknięciu w ramach państwa narodowego, zwłaszcza w okresie tzw. zwrotu pozytywistycznego w latach pięćdziesiątych. W rezultacie socjologia międzynarodowa zajmowała się w zasadzie porównaniami między państwami narodowymi, w dużej mierze mającymi charakter ilościowy. Z kolei socjologia jakościowa (którą Sassen określa jako nurt etnograficzny) niechętnie brała pod uwagę kwestie z poziomu makro, funkcjonujące poza lokalnością i państwem narodowym. Istniały wprawdzie teorie socjologiczne zajmujące się procesami transgranicznymi i międzypaństwowymi (teoria systemów światowych, studia nad kolonializmem, marksizująca ekonomia polityczna), jednak nie traktowały one globalizacji jako użytecznej kategorii. Reasumując, „socjologia, oparta na państwowocentrycznych założeniach metodologicznych i koncepcjach, jak dotąd nie wykazywała większej aktywności w badaniach nad globalizacją”⁷⁶.

Natomiast Saskia Sassen uważa, że socjologia powinna otworzyć się na badania nad globalizacją, ponieważ to, co globalne (instytucje, procesy, praktyki dyskursywne, wyobrażenia), przekracza ramy państwa narodowego, a zarazem częściowo wyłania się z owych ram i funkcjonuje w ich obrębie. Jedynie socjologia dysponuje narzędziami metodologicznymi i teoretycznymi do badania, w jaki sposób to, co globalne, strukturyzuje się w ramach tego, co narodowe i lokalne; jedynie socjologia lokuje się na pozycjach, z których może analizować zjawiska ani wyłącznie globalne, ani narodowe. „Chodzi o to – pisze Sassen – by przy wykorzystaniu istniejących technik badawczych oraz zbiorów danych, budowanych z myślą o poziomie narodowym, wykryć obecność globalizujących dynamik w obrębie gęstych środowisk społecznych, które łączą elementy narodowe i nienarodowe”⁷⁷. Socjologia umożliwi przede wszystkim badanie złożonych powiązań między terytorium, władzą a uprawnieniami jednostkowymi i grupowymi.

⁷⁵ S. Sassen, *The Global Inside the National. A Research Agenda for Sociology*, Sociope-dia.isa, 2010, źródło: <http://www.columbia.edu/~sjs2/PDFs/National.pdf> (odczyt V 2011).

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

Pierwszym krokiem w socjologicznej analizie zjawisk globalizacji powinno być prześledzenie ścieżek, na których państwo uczestniczy w zarządzaniu globalną ekonomią wobec rosnącej dominacji deregulacji i prywatyzacji oraz władzy aktorów pozapaństwowych. W odróżnieniu od Manuela Castellsa Saskia Sassen podkreśliła rolę miejsca w globalnym świecie, zwłaszcza globalnych miast. Interesuje ją również ewolucja państwa w warunkach globalizacji: według niej państwo reprezentuje swoisty techniczny potencjał administracyjny, umożliwiający funkcjonowanie globalnej gospodarki. Każde z państw uczestniczy w tworzeniu globalizacji, filtrując wpływy z poziomu ponadnarodowego przez swe specyficzne struktury instytucjonalne i polityczne. W rezultacie rozległych oddziaływań globalizacji może dojść do przekształceń struktury organizacyjnej państwa.

Podsumowanie: konsiliencja socjologii i nauki o stosunkach międzynarodowych

Wydaje się, że w epoce globalizacji socjologizacja nauki o stosunkach międzynarodowych z jednej strony, a z drugiej zaś internacjonalizacja socjologii są nieuniknione. Nowa jakość rzeczywistości społecznej i międzynarodowej wymaga zastosowania podejścia rzeczywistości (a nie fasadowo) interdyscyplinarnego, które przetrzuci most nad zadufaniem jednej dyscypliny i zaciętrzewioną izolacją drugiej. Wprawdzie socjologia nie jest w stanie dostarczyć nauce o stosunkach międzynarodowych ratunku w postaci uporządkowanej, „naukowej”, „obiektywnej”, wszechobejmującej ramy teoretycznej, ponieważ, podobnie jak inne nauki społeczne, zgodnie ze słynną konstatacją Maxa Weбера, jest skazana na wieczną młodość i ciągle podważanie ustalonych założeń. Ma jednak więcej doświadczenia w analizie szybko zmieniającej się, chaotycznej, przesyconej wartościami i znaczeniami rzeczywistości społecznej, która pod względem cech przypomina rzeczywistość międzynarodową. Tylko socjologia może dostarczyć teorii i narzędzi, które pozwolą zbadać czynnik ludzki w stosunkach międzynarodowych, zanalizować usieciwienie relacji władzy, uwypuklić rolę organizacji międzynarodowych, opisać sposoby kształtowania się międzynarodowych ról i instytucji oraz wymiary materializacji społeczeństwa światowego i światowej kultury. W ciągu ostatnich lat socjologowie zdążyli

przedyskutować we własnym gronie ograniczenia związane z „metodologicznym nacjonalizmem” i potrzebę analizy zjawisk przekraczających granice ewoluującego w warunkach globalizacji państwa narodowego⁷⁸. Socjologii dobrze by jednak zrobiło lepsze poznanie ignorowanego przez nią dorobku nauki o stosunkach międzynarodowych, a zwłaszcza przyswojenie właściwego internacjologii szacunku dla faktów i uporządkowanego sposobu ich prezentacji.

⁷⁸ Zob. np. D. Chernilo, *Methodological Nationalism and the Domestic Analogy: Classical Resources for their Critique*, „Cambridge Review of International Affairs”, 2010, nr 1, s. 87–106.

(Un)safe Liaisons between Sociology and International Relations

Summary

The aim of the article is to present complex and unobvious theoretical, methodological and empirical connections between sociology and international relations. It consists of three parts. The first one describes the sociological inspirations of chosen theorists and schools in international relations, such as strands of Weberian sociology in Hans Morgenthau's works; Durkheimian inspirations of Kenneth Waltz; sociological aspects of the English School; impact of sociological re-interpretation of the concept of power on international relations; and the reception of innovative Luhmann sociology. The second part describes three conceptualizations of the sociology of international relations described by R. Aron, M. Merle and J. Wiatr. The last part shows the recent interest shown by sociologists in the international issues, especially in global social processes.

AGNIESZKA SZPAK*

Stosunki międzynarodowe a prawo międzynarodowe

Jak zdefiniować stosunki międzynarodowe?

Pojęcie „stosunki międzynarodowe” ma dwojakie znaczenie: można przez nie rozumieć stosunki między państwami reprezentowanymi przez rządy, a zatem stosunki oficjalne, a także stosunki między obywatelami i organizacjami żyjącymi i działającymi w różnych państwach. W pierwszym rozumieniu mamy do czynienia z wąską definicją stosunków międzynarodowych, w drugim zaś z szeroką¹. W tym artykule skupiam się na stosunkach międzynarodowych w znaczeniu wąskim, czyli tych, w których uczestniczą podmioty prawa międzynarodowego, gdyż tylko ich zachowanie jest regulowane przez normy prawa międzynarodowego publicznego². Stosunki międzynarodowe w wąskim znaczeniu Jan Białocerkiewicz defi-

* Agnieszka Szpak – prawniczka, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Specjalizuje się w prawie międzynarodowym publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem międzynarodowego prawa humanitarnego. Uczestniczyła w wielu kursach i szkoleniach z zakresu prawa międzynarodowego publicznego i międzynarodowego prawa humanitarnego. Jest autorką ponad pięćdziesięciu publikacji polsko- i angielskich. Jej opublikowana praca doktorska *Status prawny zatrzymanych w Guantanamo Bay*, Toruń 2007 uzyskała indywidualną nagrodę Rektora UMK IV stopnia za osiągnięcia w dziedzinie naukowo-badawczej w 2007 r. oraz II nagrodę w XI Edycji Konkursu im. Prof. Remigiusza Bierzanek na najlepsze prace licencjackie, magisterskie i doktorskie.

¹ R. Bierzanek, J. Jakubowski, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 7.

² Dla jasności przedmiotem artykułu nie są też stosunki międzynarodowe rozumiane jako dziedzina wiedzy i dyscyplina akademicka zaliczana do nauk społecznych.

niuje jako „ogół oficjalnych relacji, asocjacji oraz interakcji, jakie zachodzą między narodami i ich formami organizacyjnymi na arenie międzynarodowej w procesie współpracy i rywalizacji”³. Definicja ta odzwierciedla udział w kontaktach państw z innymi państwami, organizacji międzynarodowych i innych formalnych struktur, które państwa wykorzystują dla szerszej legitymizacji swoich działań i usprawnienia procesu wzajemnych relacji⁴.

Stosunki międzynarodowe są klasyfikowane według różnych kryteriów. Ze względu na formy organizacyjne dzielą się na zorganizowane (stałe formy stosunków) i niezorganizowane (doraźne, zależne od potrzeb). Z punktu widzenia wzajemnych relacji mogą przybierać formę współpracy lub konfrontacji (z zastrzeżeniem użycia siły i groźby użycia siły; art. 2.4 Karty Narodów Zjednoczonych⁵)⁶. Kryterium przedmiotowe pozwala wyróżnić stosunki międzynarodowe polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturalne itd.⁷

Co to jest prawo międzynarodowe?

Istota i cechy szczególne prawa międzynarodowego

Prawo międzynarodowe odgrywa istotną rolę jako jeden z regulatorów stosunków międzynarodowych, którego celem jest dążenie do pokoju i zapewnienie przestrzegania praw człowieka. Do podstawowych zadań tego prawa – jak każdego prawa – należy rozwiązywanie sporów i konfliktów między jego podmiotami w sposób pokojowy. Zasada pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych wraz z zasadą nieingerencji w sprawy wewnętrzne, zakazem użycia siły, zasadą *pacta sunt servanda* i zasadą suwerennej równości państw tworzą podstawę prawa międzynarodowego.

³ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Toruń 2007, s. 23.

⁴ Ibidem.

⁵ Karta Narodów Zjednoczonych, zob. A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 2001, s. 5–32.

⁶ Więcej na ten temat zob. A. Jacewicz, *Pojęcie siły w Karcie Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1977.

⁷ J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 23–24.

Nie wchodząc w szczegółowe wywody na temat definicji prawa międzynarodowego i dotyczących jej sporów, zacytuję jako punkt wyjścia definicję z podręcznika Remigiusza Bierzanka i Janusza Symonidesa: „prawo międzynarodowe można zdefiniować jako zespół norm regulujących stosunki wzajemne między państwami oraz organizacjami międzynarodowymi i innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych mającymi zdolność do działania w stosunkach międzynarodowych”⁸. W gruncie rzeczy autorzy każdego podręcznika próbują sformułować własną definicję prawa międzynarodowego, mniej lub bardziej oryginalną; przytoczona definicja ma tę zaletę, że jest dość zwięzła i jasna, i zawiera najważniejsze elementy tej gałęzi prawa.

Dla unaocznienia istoty prawa międzynarodowego porównuje się je z prawem wewnętrznym i wskazuje w tym kontekście, że nieodłącznym elementem prawa jest przymus zapewniający jego realizację. W porządku krajowym państwo (przez organy wykonawcze) dysponuje środkami, które mają zapewnić przestrzeganie prawa. W systemie międzynarodowym nie ma organu wykonawczego gwarantującego egzekwowanie prawa międzynarodowego (mimo pewnych możliwości działania nie ma takich kompetencji Rada Bezpieczeństwa ONZ). W praktyce jednak, mimo że nie każda norma prawnomiędzynarodowa jest zaopatrzona w sankcję (podobnie jak nie każda norma prawa wewnętrznego), taką możliwością dysponuje system tych norm jako całość. W prawie międzynarodowym przymus może być użyty indywidualnie lub zbiorowo, ale są to wyjątkowe sytuacje ze względu na wspomniane fundamentalne zasady prawa międzynarodowego, takie jak: zasada suwerennej równości państw, zakaz użycia siły, zakaz ingerencji w wewnętrzne sprawy innego państwa. Należy wyraźnie podkreślić, że podmiotami tego prawa są głównie suwerenne państwa. Społeczność międzynarodowa dysponuje sankcjami, które można podzielić na: sankcje zorganizowane, a więc „przewidziane przez umowy międzynarodowe, które określają dokładnie sytuację, w jakich można je zastosować, rodzaj (ekonomiczne, wojskowe itp.), sposób, w jaki mają być podjęte (kolektywnie lub indywidualnie), oraz organ decydujący o ich zastosowaniu”⁹, np. sankcje nałożone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ; oraz sankcje niezorganizowane, czyli nieprzewidziane w umowie, choć państwa liczą się z ich

⁸ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 18.

⁹ *Ibidem*, s. 24.

istnieniem, np. sankcje psychologiczne (reakcja opinii publicznej, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ) i odwet¹⁰.

Sankcje te różnią się od stosowanych w prawie wewnętrznym przede wszystkim z tego powodu, że prawo międzynarodowe jest systemem opartym na koordynacji (współpracy), a nie na subordynacji (podporządkowaniu), jednak wywierają one wpływ na zachowanie się państw. Nie istnieje przecież światowy rząd dysponujący aparatem przymusu (mimo pewnych możliwości nie odgrywa takiej roli Rada Bezpieczeństwa ONZ). Nie działa również światowy sąd o obowiązkowej jurysdykcji, gdyż jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, głównego organu sądowego ONZ, a co za tym idzie – całej społeczności międzynarodowej, jest fakultatywna (a więc zależna od zgody państw). Nie istnieje także światowy parlament. W związku z tym negatorzy prawa międzynarodowego – m.in. Georg W. F. Hegel, Adolf Lasson, John Austin – odmawiali normom prawnomiędzynarodowym charakteru norm prawnych ze względu na rzekomy brak sankcji rozumianych jako przymus. Ich zdaniem są to raczej normy moralności międzynarodowej niż prawa¹¹.

Poznanie istoty prawa międzynarodowego może ułatwić wyróżnienie pewnych cech szczególnych tego systemu. Należą do nich¹²:

- Sposób stanowienia prawa. Podmiotami prawa międzynarodowego są głównie suwerenne państwa – to one stanowią prawo, zobowiązują się tego prawa przestrzegać i je egzekwują. Mogą także przelać swoje uprawnienia na organizacje międzynarodowe międzyrządowe i wyposażyć je w kompetencje prawotwórcze. Poza państwami i organizacjami międzynarodowymi podmiotami prawa międzynarodowego są także: Zakon Kawalerów Maltańskich, Stolica Apostolska, naród walczący o niepodległość, który ukształtował zręby państwowości oraz – z zastrzeżeniem, że nie jest to powszechnie uznane – osoby fizyczne¹³.

¹⁰ Na temat sankcji zob. także: J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 8–13; R. Bierzanek, J. Symonides, op.cit., s. 23–25.

¹¹ R. Bierzanek, J. Symonides, op.cit., s. 23.

¹² Zob. J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 31–32; W. Czaplński, A. Wyrozumska, *Prawa międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 1, 16–19.

¹³ Na temat podmiotów prawa międzynarodowego zob. J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 109–146; R. Bierzanek, J. Symonides, op.cit., s. 117–154; J. Barcik, T. Srogosz, op.cit., s. 124–161; J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999, s. 113–145. Zob. także: W. Góralczyk,

- Brak hierarchii źródeł. Nie można za nią uznać wyliczenia z art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Przepis ten, wymieniając umowy międzynarodowe (dwo- i wielostronne), zwyczaj międzynarodowy, zasady ogólne prawa oraz pomocnicze środki stwierdzające istnienie normy prawnej: orzecznictwo i doktrynę, tylko wskazuje sądowi kolejność, w jakiej ma korzystać ze źródeł prawa w celu ustalenia norm obowiązujących strony sporu. Jedyną wskazówką w tej kwestii jest art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych, który stanowi o pierwszeństwie zobowiązań wypływających z Karty oraz norm *ius cogens* (art. 53 Konwencji o prawie traktatów z 1969 r.¹⁴) nad innymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Wyliczenie to również nie jest wyczerpujące, ponieważ z czasem wykształciło się czwarte źródło prawa międzynarodowego, którym są uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych – Unii Europejskiej, Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Światowej Organizacji Meteorologii (WMO), Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO).
- Budowa normy prawa międzynarodowego. Różni się ona od klasycznej normy prawa wewnętrznego, złożonej z hipotezy, dyspozycji i sankcji. „Norma prawa międzynarodowego składa się z domyślnej zazwyczaj hipotezy i wyraźnej dyspozycji. Normie sankcjonowanej nie towarzyszy więc zindywidualizowana norma sankcjonująca”¹⁵.
- Charakter systemu. Nie jest on ani jednolity, ani zupełny. Oprócz prawa powszechnego istnieją też normy regionalne, partykularne i bilateralne, które muszą jedynie być zgodne z *ius cogens*.

Pakty Praw Człowieka a podmiotowość prawnomiędzynarodowa jednostki, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych”, 1979, nr 1.

¹⁴ „W rozumieniu niniejszej Konwencji imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego jest norma przyjęta i uznana przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone i która może być zmieniona jedynie przez późniejszą normę powszechnego prawa międzynarodowego o tym samym charakterze”. *Konwencja o prawie traktatów*, zob. A. Przyborowska-Klimczak, op.cit., s. 65.

¹⁵ J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 31.

Podstawa obowiązywania prawa międzynarodowego i przyczyny jego przestrzegania

Istnieją dwie zasadnicze teorie dotyczące podstaw obowiązywania prawa: naturalistyczna i pozytywistyczna.

Teoria naturalistyczna odwołuje się do prawa natury. Zdaniem jej zwolenników każde państwo ma przyrodzone i niezbywalne prawa, wynikające wprost z jego istnienia. Teoria ta przenosi na grunt prawa międzynarodowego teorię naturalnych praw człowieka. Jako podstawę obowiązywania prawa międzynarodowego wskazuje wolę boską, nakazy rozumu lub logiki, przyrodzony porządek rzeczy. Przyrodzonymi prawami państwa są m.in.: prawo do istnienia, niepodległości, utrzymywania stosunków międzynarodowych i równości¹⁶.

Natomiast teoria pozytywistyczna, nazywana także woluntarystyczną, podstawy obowiązywania prawa międzynarodowego upatruje w woli państw, wyrażonej w umowach lub zwyczajach międzynarodowych. Wyrażenie woli wobec innego podmiotu prawa międzynarodowego kreuje węzeł obligacyjny, który nie pozwala na jednostronne odstąpienie lub modyfikację zobowiązania. Modyfikacja lub zniesienie normy jest możliwe tylko za zgodą wszystkich związanych nią państw. Z kolei powszechny zwyczaj międzynarodowy automatycznie obowiązuje nowe państwa. Jako uzasadnienie podaje się różne koncepcje, np. zwyczaj jako *pactum tacitum* (cicha umowa) lub obowiązywanie zwyczaju na podstawie woli-rozkazu zorganizowanej społeczności międzynarodowej (dla odróżnienia od woli-zgody). Według tej ostatniej teorii nowo powstałe państwo automatycznie staje się członkiem społeczności międzynarodowej i powinno zaakceptować obowiązujące w niej reguły. Istnieją jeszcze inne teorie uzasadniające obowiązywanie prawa międzynarodowego, np. teoria solidarystyczna upatruje jego podstawy w solidarności państw, teoria normatywistyczna odwołuje się do normy wyższego rzędu¹⁷.

Wskazanie podstaw obowiązywania prawa międzynarodowego nie daje jednak odpowiedzi na pytanie: dlaczego państwa przestrzegają tegoż prawa? Jeżeli przyjmiemy za podstawę wolę państw, zgodnie z poglądem

¹⁶ Ibidem, s. 33.

¹⁷ Ibidem.

obecnie dominującym, to powstaje pytanie: dlaczego państwa przyjmują daną normę lub zawierają określone porozumienie?

Prawnicy internacjoniści wymieniają zwykle trzy powody przestrzegania przez państwa prawa międzynarodowego:

- siłę, która gwarantuje jego wykonanie, np. traktat pokoju i rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ upoważniająca do użycia siły zbrojnej;
- wzajemność, np. w prawie dyplomatycznym, konsularnym, komunikacyjnym;
- wspólny interes (grupy państw lub całej społeczności międzynarodowej), np. gdy chodzi o normy dotyczące ochrony środowiska, kosmosu, dna mórz i oceanów poza zasięgiem jurysdykcji państwowej, wspólnego dziedzictwa ludzkości; lub o międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych¹⁸.

W doktrynie można spotkać jeszcze inne teorie. Bardzo interesująca jest koncepcja legalności (słuszności) T. Francka. Wskazuje on jako podstawę przestrzegania przez państwa prawa międzynarodowego (podporządkowania mu się) właśnie legalność (słuszność): „Państwa podporządkowują się normom, ponieważ dostrzegają w nich i ich ramach instytucjonalnych wysoki stopień legalności”. Legalność zaś jest definiowana jako „właściwość przepisu (normy) lub instytucji prawotwórczej, która normatywnie skłania adresatów danej normy do podporządkowania się jej, ponieważ uważają, iż norma lub instytucja powstała i funkcjonuje w zgodzie z ogólnie uznanymi zasadami prawidłowego procesu”¹⁹. O legalności decyduje nie tylko stosowanie się do danej normy, ale także jej poszanowanie, nawet w przypadku pogwałcenia normy przez dane państwo. Może się to przejawiać w nienegowaniu przez państwo istnienia pogwałconej przez nie normy, a także w naprawieniu szkód, poddaniu się wyrokowi sądowemu, np. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości itp. Należy tu wyraźnie stwierdzić, że podobnie jak w prawie wewnętrznym, pogwałcenie normy prawnej nie oznacza jej dyskwalifikacji. Skutkiem istnienia normy jest między innymi jej naruszenie. Gdyby norma nie istniała, nie byłoby naruszenia prawa. Świadczą o tym również protesty i krytyka państw sprzeciwiających się i napiętnujących naruszenia prawa międzynarodowego, zwłaszcza takich jego fundamentalnych zasad, jak zakaz użycia siły i zasada nieingerencji.

¹⁸ Ibidem, s. 33–34.

¹⁹ M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 62.

Warto dodać, że również dziś słyhać głosy negujące użyteczność, a nawet istnienie prawa międzynarodowego publicznego. Stwierdzenie, że prawo międzynarodowe istnieje i obowiązuje, jest wszakże truizmem. Każdego dnia w normalnych stosunkach między państwami prawo międzynarodowe – w tym ogromna większość traktatów – jest przestrzegane, o czym należy pamiętać wbrew głosom zaprzeczającym istnieniu lub przydatności tego prawa. Głosy takie podnoszą się przede wszystkim w sytuacjach pogwałcenia fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego (jeden z przykładów przyniosła wojna w Iraku w 2003 roku). Należy mieć jednak na względzie, że takie naruszenia są nagłaśniane i szeroko komentowane w mediach; natomiast codzienne przestrzeganie norm prawa międzynarodowego, dotyczących zarówno istotnych, jak i mniej ważnych kwestii porządku międzynarodowego, uznaje się za oczywiste, normalne, niewymagające rozgłosu. Tak jest traktowana np. realizacja stosunków dyplomatycznych i konsularnych, wymiana pocztowa lub telekomunikacyjna oparta na współpracy państw w ramach wyspecjalizowanych organizacji ONZ – Światowego Związku Pocztowego (UPU) i Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU). Prawo międzynarodowe jest jednym z regulatorów stosunków międzynarodowych i wydatnie usprawnia współpracę państw. Skutecznie wypełnia swą użyteczną i konieczną funkcję, umożliwiając państwom ich powszechne relacje według pewnych uporządkowanych i przewidywalnych reguł. „Jest jedną z wielu metod postępowania w odniesieniu do złożonego i zmieniającego się systemu [światowego – A. Sz.], jednak mającą pewien prestiż i możliwości wpływania na sytuację, jedną z jego istotnych naturalnych cech są bowiem wzajemnie przyjęte zobowiązania”²⁰.

Wzajemne relacje między prawem międzynarodowym a stosunkami międzynarodowymi

Stosunki międzynarodowe mają szerszy zakres niż prawo międzynarodowe. Prawo jest tylko jednym z wielu systemów normatywnych regulujących stosunki międzynarodowe (inne systemy normatywne zostaną przedstawione

²⁰ Ibidem, s. 64.

niżej). Można więc stwierdzić, że w dużym stopniu stosunki międzynarodowe stanowią przedmiot regulacji prawa międzynarodowego (i innych systemów normatywnych). Janusz Gilas wskazuje, że nauka stosunków międzynarodowych korzysta z wyników badań takich dyscyplin szczególnych, jak: historia stosunków międzynarodowych i historia dyplomacji, prawo międzynarodowe publiczne i prywatne, międzynarodowe stosunki gospodarcze, geografia polityczna, socjologia, a nawet psychologia²¹. Jest to więc dziedzina niezwykle obszerna i złożona.

Nie ulega wątpliwości, że prawo międzynarodowe jest jednym z bardziej istotnych elementów, które należy wziąć pod uwagę przy badaniu stosunków międzynarodowych. Prawo międzynarodowe ma za przedmiot stosunki międzynarodowe polityczne, gospodarcze, kulturalne, społeczne itd. w tej ich części, którą regulują normy prawne (a więc reguluje je tylko fragmentarycznie). Co niezwykle istotne w tym kontekście – nie można zastąpić wykładu prawa międzynarodowego wykładem stosunków międzynarodowych; każda z tych dziedzin ma swoją specyfikę i metody badawcze²². Warto podkreślić, że w pewnych obszarach prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych można zauważyć zbieżność, np. w kwestii podmiotów prawa międzynarodowego i uczestników stosunków międzynarodowych. Co prawda, tych ostatnich jest więcej, a więc jest to pojęcie szersze, lecz można wyróżnić część wspólną, do której – bez większych kontrowersji – zaliczamy: państwa, organizacje międzynarodowe, naród (z zastrzeżeniem, że jest to naród walczący o niepodległość, który ukształtował zręby państwowości) i jednostki. Wśród uczestników stosunków międzynarodowych niebędących podmiotami prawa międzynarodowego można wymienić organizacje międzynarodowe pozarządowe, partie polityczne, Kościoły i związki wyznaniowe oraz korporacje wielonarodowe²³.

W literaturze argumentowano, że prawo międzynarodowe adaptuje się do stosunków międzynarodowych, co wyklucza tezę o podporządkowaniu stosunków międzynarodowych prawu międzynarodowemu; poglądy takie głosili m.in. Hans Morgenthau, George F. Kennan i William McDougal.

²¹ J. Gilas, op.cit., s. 13.

²² Ibidem, s. 14.

²³ Por. Z. Czachór, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Wrocław 2000, s. 43–50.

Przeczy temu jednak rzeczywistość. Jak słusznie zauważa J. Białocerkiewicz, „trudną do obrony jest teza, że prawo międzynarodowe akceptuje stan stosunków międzynarodowych, gdyż w takim razie siła, której użycie ma *de facto* miejsce w stosunkach międzynarodowych, musiałaby zostać zaakceptowana *de iure*. Tak jednak nie jest, gdyż współczesne prawo międzynarodowe zdelegalizowało nie tylko użycie siły, ale nawet groźbę jej użycia”²⁴. Wpływ stosunków międzynarodowych na prawo międzynarodowe jest zauważalny w tym sensie, że to ostatnie – zgodnie z dominującą dziś koncepcją – ma swoje źródło w woli przede wszystkim państw, wciąż głównych jego podmiotów. W związku z tym rozwój świadomości prawnej i mentalności poszczególnych państw rozumianej jako świadomość prawna i mentalność osób fizycznych będących organami danego państwa (reprezentujących je) będzie mieć (ma i miał) wpływ na rozwój prawa międzynarodowego. Dobrym przykładem jest wprowadzenie zakazu użycia siły (wojny) w stosunkach międzynarodowych na mocy paktu Brianda–Kelloga w 1928 r. Dopiero po traumatycznych doświadczeniach pierwszej wojny światowej społeczność międzynarodowa dojrzała do przyjęcia takiego zakazu. Punkt kulminacyjny osiągnął on w Karcie ONZ, której art. 2.4 zabrania nie tylko użycia siły, lecz nawet groźby jej użycia²⁵.

Stosunki międzynarodowe należy badać jako całościowy proces obejmujący teorię stosunków międzynarodowych, organizację stosunków międzynarodowych, zasady stosunków międzynarodowych i konflikty międzynarodowe²⁶. Jak zauważa Andrzej Gałganek, „atrakcyjność stosunków międzynarodowych dla badaczy i polityków leży w zajmowaniu się zjawiskiem podstawowym z punktu widzenia istnienia i rozwoju ludzkości. Potrzeby bezpieczeństwa i rozwoju, pokoju i wojny, porządku i sprawiedliwości zawsze stanowiły przedmiot zainteresowania badających stosunki międzynarodowe. W nauce o stosunkach międzynarodowych, podobnie jak w innych dyscyplinach, istnieje związek między ważnymi procesami zachodzącymi w rzeczywistości a dominującymi problemami badawczymi”²⁷. Należy podkreślić, że funkcją prawa międzynarodowego jest właśnie za-

²⁴ J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 23.

²⁵ Pakt Brianda–Kelloga z 1928 r., <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/imt/kbpact.htm>. Karta ONZ, „Dziennik Ustaw”, 1947, nr 23, poz. 90. Zob. szerzej: A. Jacewicz, op.cit., passim.

²⁶ J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 23.

²⁷ A. Gałganek, *Geneza i rozwój stosunków międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, s. 16.

pewnienie pokoju, bezpieczeństwa, sprawiedliwości i porządku na świecie – mimo że bywa ono traktowane jako instrument nadużyć, interpretowane przez prawników na usługach decydentów politycznych w sposób mający uzasadnić nielegalne zachowanie, np. stosowanie przez władze Stanów Zjednoczonych tortur wobec osób zatrzymanych w obozie Guantanamo²⁸. Za pośrednictwem tej funkcji prawo międzynarodowe wpływa – a przynajmniej w założeniu powinno wpływać – na zachowania uczestników stosunków międzynarodowych, a tym samym na kształt tych stosunków. Oceniając realistycznie, należy stwierdzić, że wpływ ten bywa mniejszy w odniesieniu do wielkich mocarstw, które nie muszą się obawiać sankcji za naruszenie prawa, ani nawet negatywnej reakcji opinii publicznej.

Inne systemy normatywne

Stosunki międzynarodowe regulowane są nie tylko przez prawo międzynarodowe, ale również przez moralność międzynarodową, normy polityczne, prakseologię międzynarodową, a nawet normy kurtuazji międzynarodowej. Warto przyrzeć się bliżej niektórym z tych systemów oraz relacjom między nimi.

Moralność międzynarodowa

Obserwując współczesne stosunki międzynarodowe, można zwątpić w obecność w nich czynnika etycznego lub moralnego. Tytułem przykładu można wymienić politykę wielkich mocarstw, takich jak: Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Chiny, Rosja, a także państw takich jak: Iran, Syria, Korea Północna. Prawa człowieka są nadal naruszane, również przez państwa, które same uważają się za ostoję moralności, praworządności i praw człowieka właśnie; nadal wybuchają konflikty zbrojne, aczkolwiek częściej o charakterze niemiędzynarodowym. Wciąż dochodzi do dramatycznych wydarzeń wyzutych z obecności czynnika etycznego, które – wydawało się – już się nie powtórzą, gdyż tak bardzo wstrząsnęły sumieniem ludzko-

²⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Szpak, *Status prawny zatrzymanych w Guantanamo Bay*, Toruń 2007, passim.

ści (Rwanda, Somalia, Kosowo, Czeczenia, Darfur, Afryka Subsaharyjska). Wszystko to zdaje się potwierdzać opinię amerykańskiego publicysty Sidneya Justina Harris: „wiedza intelektualna jest addytywna, podczas gdy wiedza moralna taką nie jest. Oznacza to, że każda generacja wie więcej niż poprzednia, nie postępuje jednak lepiej”²⁹. Jednak pomimo tych i innych wątpliwości czynnik etyczny jest w stosunkach międzynarodowych obecny, z zastrzeżeniem jednak, że na różnych etapach rozwoju tychże stosunków jego obecność jest mniej lub bardziej widoczna. Można raczej mówić o wahnięciach w tym zakresie niż o stałym i nieprzerwanym moralnym postępie ludzkości.

Przed wszystkim czynnikiem ten jest obecny na poziomie jednostki, i to zarówno polityka, dyplomaty, przywódcy, jak i obywatela. Przywódcy kierują się w swoich działaniach normami i odczuciami moralnymi, a jak stwierdził Max Huber, właściwe jest im rozpięcie między etyką przekonań a etyką odpowiedzialności³⁰. Obywatele tworzą większe społeczności, w których czynnik etyczny jest również obecny, bardzo często w postaci krajowej lub międzynarodowej opinii publicznej. Kolejne poziomy zajmują moralność państwowa, międzynarodowa oraz sfera prawa międzynarodowego. Moralność państwowa stanowi autonomiczny system norm moralnych wytwarzany przez każde państwo³¹. Natomiast moralność międzynarodowa nie jest prostym zbiorem moralności państwowych, lecz odrębnym, autonomicznym systemem norm moralnych wspólnych państwom i kształtowanym przez te państwa³². Naturalnie państwo jako pewien abstrakt jest reprezentowane (personifikowane) przez swoich funkcjonariuszy.

Znane są różne definicje moralności międzynarodowej. Według J. Białocerkiewicza tworzy ją zespół imperatywów moralnych, według których można dokonać oceny zachowania uczestników stosunków międzynarodowych w ich relacjach zewnętrznych. Innymi słowy, moralność międzynarodowa to zbiór poglądów na to, co jest dobre, złe, słuszne, niesłuszne, sprawiedliwe lub niesprawiedliwe³³. J. Gilas uważa, że na moralność mię-

²⁹ Cyt. za: R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2002, s. 296.

³⁰ Ibidem, s. 282.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem, s. 179.

³³ J. Białocerkiewicz, *op.cit.*, s. 60.

dzynarodową składa się całokształt norm etycznych³⁴. Louis Garcia Arias sformułował definicję moralności międzynarodowej w znaczeniu szerokim i wąskim. W pierwszym ujęciu stanowi ją „zespół norm moralnych, które stosują się do stosunków różnych państw lub innych międzynarodowych osób prawnych między sobą, cudzoziemców ze względu na ich narodowość, jak również w stosunkach między państwem a cudzoziemcami”. W wąskim znaczeniu jest to „gałąź specjalnej moralności, która kieruje działaniami ludzi, szczególnie zaś rządzących w stosunkach międzynarodowych”³⁵. Jednak takie poszerzenie kręgu podmiotów moralności międzynarodowej (na jednostki, np. cudzoziemców) jest nieuzasadnione. Wydaje się, że analogicznie do podmiotowości w prawie międzynarodowym podmiotami moralności międzynarodowej powinny być państwa i organizacje międzynarodowe. Natomiast pod względem uczestnictwa jednostek w stosunkach międzynarodowych można wyróżnić moralność zawodową polityka, dyplomaty, funkcjonariusza organizacji międzynarodowej³⁶.

Moralność międzynarodowa należy do systemów normatywnych regulujących stosunki międzynarodowe, obok prawa międzynarodowego, norm politycznych, prakseologii międzynarodowej, norm kurtuazji międzynarodowej. J. Białocerkiewicz zwraca uwagę, że „systemy normatywne są wysoce idiosynkratyczne, gdyż zarówno treść norm, jak i ich praktyczna aplikacja zależy od cech podmiotów systemu. Każdy z obowiązujących w praktyce systemów normatywnych dysponuje zespołem sankcji, które stosowane są wobec członka zbiorowości naruszającego reguły systemu”³⁷. System prawny dysponuje sankcją prawną³⁸, moralny (etyczny) – moralną (etyczną), a system norm politycznych – sankcją polityczną.

Czynnik etyczny jest obecny również w sferze prawa międzynarodowego, przede wszystkim w międzynarodowych prawach człowieka, w międzynarodowym prawie humanitarnym, różnych dokumentach ONZ,

³⁴ J. Gilas, op.cit., s. 178.

³⁵ Cyt. za: ibidem, s. 181.

³⁶ Ibidem, s. 182.

³⁷ J. Białocerkiewicz, *Sankcje Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006, s. 127.

³⁸ Na temat tzw. sankcji totalnych, których zastosowanie pociąga za sobą ciężkie naruszenia praw człowieka i prawa humanitarnego, a w konsekwencji prowadzi do konfliktu aksjologicznego pomiędzy ideą porządku a ideą sprawiedliwości, czytaj interesujący artykuł: J. Białocerkiewicz, *Sankcje*, s. 127–160.

w orzeczeniach Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości odwołujących się do elementarnych względów ludzkości lub zasad cywilizowanego świata. W dokumentach prawnomiędzynarodowych wielokrotnie odwoływano się do zasad moralności. Już w 1795 r. w projekcie Deklaracji zasad prawa międzynarodowego Henri Gregoire'a zapisano, że węzłem, który łączy narody, jest moralność powszechna, że państwo winno postępować tak, jakby chciało, aby postępowano wobec niego, oraz że państwa powinny świadczyć sobie w czasie pokoju jak najwięcej dobra, a w czasie wojny jak najmniej zła³⁹. Następnie w Deklaracji w sprawie zniesienia handlu Murzynami z 1815 r. uznano taki handel za sprzeczny z zasadami moralności powszechnej. W 1907 r. została przyjęta IV Konwencja haska, dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej, w której preambule znalazła się tzw. klauzula Martensa. Stanowi ona, że w sytuacjach nieuregulowanych ludność i strony wojujące pozostają pod opieką prawa narodów wynikającego ze zwyczajów ustalonych między cywilizowanymi narodami, z zasad humanitaryzmu oraz wymogów sumienia publicznego⁴⁰. Również traktat wersalski z 1919 r. w art. 227 zawierał odwołanie do moralności, kiedy stawił w stan publicznego oskarżenia Wilhelma II Hohenzollerna za obrazę moralności międzynarodowej i świętej powagi traktatów⁴¹. Z dokumentów współcześnie obowiązujących należy wymienić Kartę Organizacji Państw Amerykańskich z 1948 r. i statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 1945 r. Karta w art. 17 potwierdza prawo każdego państwa do swobodnego rozwoju, przy poszanowaniu praw jednostki i powszechnej moralności⁴². Natomiast art. 38 (2) statutu MTS upoważnia Trybunał do rozstrzygania przedłożonych mu sporów *ex aequo et bono*, czyli zgodnie z zasadami słuszności i sprawiedliwości (za zgodą stron)⁴³.

Można wymienić również przykłady z międzynarodowego orzecznictwa. W orzeczeniu „w sprawie cieśniny Korfu” MTS odwołał się do „ele-

³⁹ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 61.

⁴⁰ IV Konwencja haska zob. M. Flemming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybór dokumentów*, oprac. i uzup. M. Gąska, E. Mikos-Skuza, Warszawa 2003, s. 175–180.

⁴¹ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 61.

⁴² Karta Organizacji Państw Amerykańskich, <http://www.oas.org/juridico/English/charter.html> (odczyt: 21 IV 2011).

⁴³ Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości zob. A. Przyborowska-Klimczak, *op.cit.*, s. 33–47.

mentarnych względów ludzkości, nawet bardziej bezwarunkowych w czasie pokoju niż w czasie wojny⁴⁴, na których oparł obowiązek notyfikowania pól minowych w cieśninie. W opinii doradczej „w sprawie zastrzeżeń do Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa z 1948 r.” MTS uznał ludobójstwo za sprzeczne z „prawem moralnym oraz duchem i celami Narodów Zjednoczonych”⁴⁵.

W tym miejscu należy się zastanowić nad odróżnieniem norm moralnych od prawnych. W tej sprawie sformułowano trzy podstawowe koncepcje wytyczające linię podziału między nimi. Według pierwszej z nich norma prawa ma charakter zewnętrzny, natomiast imperatyw moralny jest przeżyciem wewnętrznym. Jednak zachowania uczestników stosunków międzynarodowych zawsze manifestują się zewnętrznie; zgodnie więc z tą teorią niewiele byłoby miejsca dla norm moralnych. Stosownie do drugiej koncepcji norma prawna może być podstawą postępowania sądowego lub arbitrażowego, a norma moralna – nie. W prawie międzynarodowym wszakże postępowanie sądowe nie zdarza się często; nie ma obowiązkowego sądownictwa. Najbardziej adekwatna jest teoria Leona Petrażyckiego, przyznająca normie prawnej charakter imperatywno-atrybutywny, normie moralnej zaś tylko imperatywny. W przypadku naruszenia normy prawnej podmiotowi, wobec którego została ona naruszona, przysługuje roszczenie, np. o przestrzeganie normy, o odszkodowanie, o zaprzestanie naruszenia, o ukaranie sprawcy itd.⁴⁶ Można takie rozróżnienie przeprowadzić na przykładzie obowiązku niesienia pomocy. Może on mieć podstawę w normie prawa (np. normie traktatowej, art. 5 Paktu Północnoatlantyckiego z 1949 r.) lub w imperatywie moralnym (np. udzielenie pomocy państwu dotkniętemu klęską żywiołową, konfliktem zbrojnym, głodem). W pierwszym przypadku nieudzielenie pomocy stanowi naruszenie prawa i pociąga za sobą odpowiedzialność prawnomiędzynarodową państwa, w drugim natomiast – negatywną ocenę moralną.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest relacja między prawem międzynarodowym a moralnością międzynarodową. Istnieją tu trzy rodzaje powiązań,

⁴⁴ Orzeczenie MTS „w sprawie cieśniny Korfu” z 1949 r., http://www.icij.org/icjwww/wicases/icc/icc_ijudgment/icc_ijudgment_19490409.pdf.

⁴⁵ Cyt. za: W. Czapliński, A. Wyrozumska, op.cit., s. 20.

⁴⁶ Na ten temat zob. J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 61–62; J. Gilas, op.cit., s. 185.

a mianowicie: norma prawa może inkorporować normę moralną (dobre sąsiedztwo, dobra wiara, ochrona życia ludzkiego w prawie morza i prawie kosmicznym); norma prawna może odsyłać do zasad moralnych w przypadku niepełnej regulacji (zasada słuszności i sprawiedliwości, naprawienie krzywd wyrządzonych w przeszłości, zasada humanitaryzmu, zasada słusznej reprezentacji geograficznej); norma prawna może się posługiwać normą moralną jako regułą interpretacyjną (dobra wiara przy interpretacji traktatów)⁴⁷.

W prawie międzynarodowym (a w zasadzie w prawie w ogóle) moralność jest bardziej czynnikiem warunkującym niż warunkowanym. Tym samym prawo jest podporządkowane moralności w tym sensie, że wpływ moralności na prawo jest większy niż prawa na moralność. Można więc uogólnić, że u podstawy prawa międzynarodowego leży norma moralna (dla Hansa Kelsena taką *Grundnorme* była zasada *pacta sunt servanda*), a wielu normom prawnym odpowiadają normy moralne⁴⁸. Ponadto w sprzyjających okolicznościach norma moralna może się przekształcić w normę prawną, co się zdarza bardzo często. Z kolei wpływ prawa międzynarodowego na moralność międzynarodową przejawia się przy nadawaniu normom prakseologii międzynarodowej charakteru norm prawnych; normy moralne są tu wypierane przez normy prawne (o charakterze prakseologicznym, np. instytucja wielkich mocarstw sprzeczna z zasadą równości państw). Nie można również uznać prawa międzynarodowego za pozytywną moralność, co czynili tzw. negatorzy prawa międzynarodowego, wysuwając jako swój główny argument rzekomy brak sankcji w prawie międzynarodowym⁴⁹.

Fundamentalną kwestią jest zgodność prawa z moralnością. Czy w sytuacji niezgodności normy prawnej z normą moralną ta pierwsza jest nieważna? Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Tego typu automatyzm tu nie występuje. Prawdłowo ustanowione i promulgowane prawo nie zostaje uchylone tylko dlatego, że jest niezgodne z moralnością⁵⁰.

⁴⁷ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 62.

⁴⁸ J. Gilas, *op.cit.*, s. 186.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 184; na temat sankcji w prawie międzynarodowym zob. J. Symonides, R. Bierzanek, *op.cit.* s. 23–25; J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 45–49.

⁵⁰ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 62; J. Gilas, *op.cit.*, s. 188. Na temat relacji moralności międzynarodowej i prawa międzynarodowego zob. również: T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny. Porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe*, Toruń 2004, s. 48–51.

Rezultatem działania różnych okoliczności powodujących wzrost czynnika moralnego jest przyjęcie przez członków społeczności międzynarodowej pewnego wspólnego im wszystkim minimum zasad i norm moralnych⁵¹. To minimum obejmuje potępienie wojny, prawa człowieka oraz wzrastającą solidarność międzynarodową.

Na gruncie prawa wojna została zakazana już w 1928 r. przez pakt Brianda–Kellogga, a następnie przez Kartę Narodów Zjednoczonych. Mimo to wojny między państwami nadal wybuchały (i wybuchają); w zasadzie dopiero pod koniec XX w. zrodził się konsens polegający na moralnym odrzuceniu i potępieniu wojny⁵². Mowa tu tylko o wojnie między państwami; wojny niemiędzynarodowe są bardzo częste i obecnie stanowią większość wszystkich toczących się konfliktów. Nie godzi też w ten konsens fakt, że wciąż dochodzi do międzynarodowych konfliktów zbrojnych (np. Stanów Zjednoczonych z Afganistanem w 2001 r., Stanów Zjednoczonych z Irakiem w 2003 r.). Odnośnie do norm moralnych można stwierdzić, że podobnie jak w przypadku norm prawnych, ich obowiązywanie nie oznacza, że nigdy nie dojdzie do ich naruszenia.

Kolejnym komponentem przedstawianego minimum są międzynarodowo chronione prawa człowieka. Ich poszanowanie stało się obowiązkiem całej społeczności międzynarodowej, a nie tylko pojedynczego państwa. Ponadto żadne państwo nie może powoływać się na zasadę nieingerencji w swoje wewnętrzne sprawy, jeśli narusza prawa człowieka, gdyż przestały one wchodzić w zakres wewnętrznej kompetencji państw, a stały się przedmiotem międzynarodowego zainteresowania (*a matter of international concern*⁵³). Prawa człowieka stanowią w istocie główny składnik międzynarodowego obszaru wartości⁵⁴. Ich ochrona może uzasadniać nawet podjęcie zbrojnej interwencji humanitarnej⁵⁵.

⁵¹ Więcej na temat takich okoliczności zob. A. Szpak, *Etyka w stosunkach międzynarodowych – kilka refleksji*, „Studia Prawnicze”, 2007, nr 4, s. 5–18.

⁵² Ibidem, s. 290.

⁵³ Deklaracja wiedeńska z 1993 r., <http://www.ohchr.org/english/law/vienna.htm> (odczyt: 21 IV 2011).

⁵⁴ R. Kuźniar, op.cit., s. 290.

⁵⁵ M. N. Shaw powołuje się na moralne prawo interweniowania, zawsze kiedy łamane są prawa człowieka. M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 135; na temat interwencji humanitarnej zob. również: J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji. Historia, etyka, polityka, prawo*, Gdańsk 2005.

Wraz ze wzrostem znaczenia czynnika moralnego rośnie również solidarność międzynarodowa. Jej przejawem jest udzielanie pomocy gospodarczej krajom biednym przez państwa bogate oraz pomocy humanitarnej państwom dotkniętym przez klęski żywiołowe, głód lub konflikty zbrojne. Nie należy pomijać ani nie doceniać tych pozytywnych aspektów, jednak trzeba pamiętać, że za dramatyczną sytuację w niektórych państwach, np. afrykańskich, ponoszą odpowiedzialność były państwa kolonialne, więc zgodnie z moralną zasadą naprawy szkód wyrządzonych w przeszłości dostarczanie pomocy gospodarczej jest ich obowiązkiem moralnym. Ponadto należy zwrócić uwagę, że bardzo często pomoc jest świadczona na niewłaściwych zasadach (konsumpcja zamiast inwestycji; ujmując rzecz kolokwialnie, lecz obrazowo – ryba zamiast wędki, a nie odwrotnie). Z kolei pomoc humanitarna bardzo często jest nieadekwatna do potrzeb, gdyż w jej ramach są dostarczane bezużyteczne przedmioty. Kwoty przeznaczone na tę pomoc stanowią przy tym niewielki odsetek środków, które państwa wydatkują, np. na zapewnienie bezpieczeństwa i zbrojenia. Mimo tych negatywnych zjawisk w rosnącej międzynarodowej solidarności wyraża się będąca *in statu nascendi* cecha moralności międzynarodowej, mianowicie jej deontologiczny charakter⁵⁶. Przez długi czas normy moralne w stosunkach międzynarodowych miały na celu powstrzymanie od pewnych działań lub zachowań oraz przestrzeganie pewnych zasad mających zapewnić harmonijne współzycie⁵⁷; wymagały one zatem od państw raczej bierności niż pozytywnego działania, swego rodzaju znoszenia przeciwności niż aktywności. Ostatnimi czasy zwraca się natomiast uwagę na powinności członków społeczności międzynarodowej. Tendencja ta została zapoczątkowana już w 1974 r., kiedy Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Kartę praw i obowiązków ekonomicznych państw⁵⁸; jej wyrazem jest również tzw. nowy międzynarodowy ład ekonomiczny⁵⁹.

⁵⁶ R. Kuźniar, op.cit., 291.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Karta praw i obowiązków ekonomicznych państw (rez. ZO 3291(XXIX) z 1974 r.), <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/738/83/IMG/NR073883.pdf?OpenElement>.

⁵⁹ Zob. np. rezolucja ZO 41/73 *Progressive Development of the Principles and Norms of International Law Relating to the New International Economic Order*, <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/495/81/IMG/NR049581.pdf?OpenElement>. Zob. także: A. Szpak, *Etyka w stosunkach*, s. 5–18.

Normy polityczne

Normy polityczne uzupełniają system prawa międzynarodowego albo tworzą jego przyszłą bazę. Normy te określają zasady postępowania uczestników stosunków międzynarodowych w tych obszarach, które nie są regulowane prawem międzynarodowym lub normami moralności. Odzwierciedlają przy tym wspólną wolę polityczną społeczności międzynarodowej lub wspólnot o węższym zakresie⁶⁰. Normy polityczne są zawarte w komunikatach z oficjalnych wizyt, końcowych aktach konferencji międzynarodowych, rezolucjach, deklaracjach po spotkaniach na najwyższym szczeblu. Przykładem może być Akt końcowy KBWE z 1 sierpnia 1975 r., Deklaracja ze Szczytu Ziemi w Johannesburgu z 2002 r., podobnie jak wcześniejsza Deklaracja ze Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro z 1992 r. Trzeba dodać, że Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie wywołuje kontrowersje co do jego charakteru. Budzi je zwłaszcza część I, czyli tzw. Dekalog zasad, który zawiera w swej treści zasady prawa międzynarodowego, takie jak: zasada suwerennej równości, zakaz ingerencji w sprawy wewnętrzne państw, zakaz użycia siły, zasada pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych⁶¹. Należy podkreślić, że zawsze decyduje treść danego aktu, a nie jego nazwa. W dokumencie o charakterze politycznym mogą się znaleźć normy o charakterze prawnym i będą one jak najbardziej wiążące. Taki właśnie walor mają zasady prawa międzynarodowego wymienione w Dekalogu zasad.

Istotne jest również to, że konstrukcja niektórych norm politycznych jest zbliżona do konstrukcji norm prawnych i wystarczy niewielka zmiana nastawienia podmiotów prawa międzynarodowego, aby wola polityczna stała się normą prawną. Praktyka polityczna może być też elementem zwyczajowej normy prawa międzynarodowego⁶².

Jedną z podstawowych relacji polityki i moralności można sformułować następująco: jak się ma interes narodowy do moralności. Realiści (Hans Morgenthau, George F. Kennan, Arthur M. Schlesinger Jr.) przyznają prymat interesowi narodowemu. Uważają oni, że zachowanie państwa na arenie międzynarodowej nie podlega ocenie moralnej; interes narodowy

⁶⁰ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 65.

⁶¹ *Ibidem*, s. 64.

⁶² *Ibidem*, s. 64 i 65.

uzasadnia ignorowanie norm moralnych, które mogą krępować politykę zagraniczną i tym samym przyczyniać się do nieskuteczności działania i nieosiągnięcia celu. Państwa w swoich poczynaniach kierują się przede wszystkim interesem narodowym⁶³. H. Morgenthau określił nawet zasady moralne jako interes polityczny⁶⁴. Realisci zwracają również uwagę na to, że absolutyzm moralny może być niebezpieczny, gdyż wyklucza kompromis i może się przekształcić w fanatyzm. W takim rozumieniu moralność może służyć jedynie jako usprawiedliwienie interesu narodowego; Roman Kuźniar stwierdza dosadnie: „nawet najbardziej zbrodniczy polityk potrafi uzasadnić swe poczynania w kategoriach moralnych”⁶⁵.

Na przeciwnym biegunie znajdują się tzw. idealisci, którzy proponują zastąpić egoistyczną etykę państwową, nastawioną przede wszystkim na realizację interesu narodowego, na etykę kosmopolityczną, ukierunkowaną przede wszystkim na cele ważne dla społeczności międzynarodowej, takie jak np. sprawiedliwość i równouprawnienie⁶⁶.

Inny pogląd głosi, że sprzeczność pomiędzy polityką a moralnością jest pozorna. Nie da się na dłuższą metę realizować interesu narodowego z pominięciem zasad moralnych, gdyż doprowadzi to do osłabienia racji uzasadniających ów interes. Ponadto wiele problemów współczesnych stosunków międzynarodowych, które można rozwiązać tylko w drodze współpracy, ma charakter wybitnie moralny, np. zbrodnie wojenne, dyskryminacja etniczna i rasowa, różne wymiary nędzy na świecie⁶⁷.

Innym problemem jest brak międzynarodowego konsensu co do wspólnych standardów moralnych. Konsens taki może się ukształtować z chwilą powstania wspólnoty międzynarodowej, lecz nie może jej wyprzedzić. Społeczność międzynarodowa nie jest jeszcze wspólnotą w socjologicznym

⁶³ Ibidem, s. 286 i 294. Zob. również: D. Georgiev, *Politics or Rule of Law: Deconstruction and Legitimacy in International Law*, „European Journal of International Law”, 1993, nr 4, s. 1–14.

⁶⁴ Za: T. Kamiński, *Hans J. Morgenthau: Od realistycznej koncepcji natury stosunków międzynarodowych do krytyki „moralistycznej” postawy wobec wojny*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2002, nr 3, s. 104.

⁶⁵ R. Kuźniar, *Czynnik etyczny w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1990, nr 1, s. 18.

⁶⁶ R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, s. 286. Zob. również: R. J. Yalem, *Law, Organization, and Politics in the International Community*, „Washington University Law Quarterly”, 1957, nr 2, s. 115–116.

⁶⁷ R. Kuźniar, *Czynnik etyczny*, s. 19.

znaczeniu; mimo wielu wspólnych interesów, wartości i istniejących więzi wciąż cechuje ją silny partykularyzm celów i wartości⁶⁸.

Działania polityczne w sferze międzynarodowej niewątpliwie podlegają ocenom moralnym; poza standardami prawnymi, strategicznymi i ekonomicznymi mają do nich zastosowanie także standardy etyczne. Jednak moralność międzynarodowa jest w porównaniu z prawem międzynarodowym zdecydowanie słabszym systemem normatywnym; słabość ta jest niejako jej immanentną cechą ze względu na słaby rodzaj sankcji, którymi moralność dysponuje. Norma moralna może przekonywać, nakłaniać, oddziaływać na świadomość, lecz naruszenie jej nie pociąga za sobą odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej; może co najwyżej spowodować ostracyzm polityczny lub sankcje ekonomiczne. W takim stanie rzeczy ekonomiczne, strategiczne i polityczne interesy uczestników stosunków międzynarodowych będą dominowały nad zasadami moralnymi⁶⁹.

Prakseologia międzynarodowa

Prakseologia zajmuje się skutecznością działania i osiągnięcia założonych celów. Za jej twórcę jest uważany filozof i etyk Tadeusz Kotarbiński⁷⁰. Reguły prakseologii międzynarodowej dotyczą (tzn. mają większe znaczenie) przede wszystkim państw małych i średnich, gdyż od sprawności ich działań w dużej mierze zależy osiągnięcie przez nie celu. Państwa te – w przeciwieństwie do wielkich mocarstw i państw dużych – nie dysponują odpowiednim potencjałem militarnym ani ekonomicznym, stąd też zasady sprawnego działania dla osiągnięcia celu są dla nich szczególnie przydatne.

Reguły prakseologii można podzielić na zgodne z prawem międzynarodowym i moralnością międzynarodową oraz niezgodne z nimi. Do pierwszej grupy należy zaliczyć:

- Prowadzenie rokowań na możliwie najniższym szczeblu, tak by zachować możliwość manewru na wypadek fiaska. Można wtedy obarczyć winą za niepowodzenie przedstawiciela państwa, co byłoby

⁶⁸ R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, s. 296.

⁶⁹ Idem, *Czynnik etyczny*, s. 25. Na ten temat zob. również: A. Szpak, *Prawo międzynarodowe, moralność międzynarodowa, normy polityczne i prakseologia międzynarodowa – wzajemne relacje*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, 2010, nr 26, s. 161–175.

⁷⁰ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 62.

utrudnione, gdyby toczyły się one na wysokim szczeblu, np. ministra lub wicepremiera. Ponadto przedstawiciela niskiego szczebla można odwołać w trakcie trwania negocjacji.

- Tajne prowadzenie rokowań – w delikatnych kwestiach, takich jak rozbrojenie albo rokowania z terrorystami. Gdyby rokowania toczyły się jawnie, do wiadomości publicznej przedostałyby się informacje dotyczące np. ilości i rodzaju broni, jaką dysponują poszczególne państwa. Ponadto przeciąganie się negocjacji może wywołać niezadowolenie opinii publicznej i różne naciski, co nie musi służyć sprawie.
- Rozszerzenie podmiotowe polegające na tym, że jeśli osiągnięcie celu nie jest możliwe w danej grupie państw, a włączenie innych zwiększy szanse, to należy je włączyć (oczywiście za ich zgodą). Na przykład w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dla realizacji założonych celów powoływano do składu członkowskiego Stany Zjednoczone i Kanadę.
- Rozszerzenie przedmiotowe polegające na tym, że jeżeli dane państwo chce osiągnąć cel zależny od zgody lub przyzwolenia innego państwa (lub grupy państw), to należy tak skonstruować żądanie, aby to inne państwo znalazło w tym korzyść dla siebie. Na przykład Dania zabiegając o zgodę Norwegii na rozciągnięcie zwierzchnictwa duńskiego na Wschodnią Grenlandię, deklarowała w zamian poparcie na przyszłej konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 r. dla norweskich aspiracji do Spitsbergenu.
- Niewiązanie się traktatami międzynarodowymi, gdy państwo chce osiągnąć cel, a obowiązujący lub negocjowany traktat mu to uniemożliwia. Nie powinno się nim wiązać, gdyż może się narazić na zarzut łamania prawa międzynarodowego. Na przykład niektóre państwa odmówiły ratyfikacji traktatu o nieprolifracji broni jądrowej 1968 r.

Do drugiej grupy reguł prakseologii zalicza się w zasadzie metodę faktów dokonanych, zgodnie z którą najpierw osiąga się założony cel (niejako bez względu na jakikolwiek sprzeciw i normy prawa międzynarodowego), a później minimalizuje się negatywne skutki działań. Jako przykłady można wskazać: zajęcie Kuwejtu przez Irak, zajęcie części Cypru przez wojska tureckie⁷¹. W podanych przykładach istotne jest nieuznawanie powstałego

⁷¹ Ibidem, s. 63–64. Zob. także: J. Gilas, op.cit., s. 28–29.

stanu za legalny przez pozostałych członków społeczności międzynarodowej oraz podjęcie akcji zmierzającej do przywrócenia stanu poprzedniego.

Kurtuazja międzynarodowa

Normy kurtuazji międzynarodowej obejmują powszechne reguły obyczajowości, które można inaczej nazwać regułami grzeczności. Często są one utożsamiane ze zwyczajem, błędnie, gdyż zwyczaj jest źródłem prawa międzynarodowego, a normy kurtuazji – nie. Zwyczaj międzynarodowy składa się z dwóch elementów: praktyki oraz *opinio iuris*, czyli przekonania państw, że dane postępowanie (praktyka) jest prawem, że jest dla nich wiążąca i dlatego powinny postępować w taki właśnie a nie inny sposób. Normy kurtuazji międzynarodowej są pozbawione drugiego elementu, czyli *opinio iuris*. Państwa, które postępują w określony sposób, nie czynią tak z powodu przekonania, że jest to dla nich wiążące prawo. Ponadto naruszenie normy kurtuazji nie pociąga za sobą odpowiedzialności międzynarodowej (w postaci np. obowiązku wypłaty odszkodowania lub zadośćuczynienia), lecz stanowi *faux pas* i kompromituje przedstawiciela państwa i samo państwo⁷².

Normy kurtuazji międzynarodowej mają swoje źródło albo w normie prawnej, albo w obyczaju powszechnym lub miejscowym. Na przykład z zasady suwerennej równości państw (normy prawnej) wynika reguła alfabetycznego głosowania w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych oraz reguła pozdrawiania bandery okrętu wojennego innego państwa na wodach międzynarodowych. Natomiast z obyczajowości wywodzą się: używanie pewnych tytułów (takich jak zwrot: Wasza Ekscelencjo do ambasadora, Wasza Wysokość do monarchy); określone godziny spotkań, posiłków; określony strój zależny od okazji, pory dnia itd. Szczególnie dużo norm kurtuazji występuje w protokole dyplomatycznym oraz w korespondencji dyplomatycznej. W ogóle w dyplomacji obowiązuje skomplikowany kodeks złożony z norm kurtuazji i etykiety⁷³.

⁷² J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 65.

⁷³ Ibidem, s. 65–66. Szczegółowo na ten temat zob. T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny. Ceremoniał i etykieta*, Warszawa 2010; E. Pietkiewicz, *Protokół dyplomatyczny*, Warszawa 1998.

Warto dodać, że normy kurtuazji międzynarodowej mogą się przekształcić w normy prawnie wiążące. Jest to wyraźnie widoczne na przykładzie przywilejów i immunitetów na terytoriach państw trzecich. Przyznawano je w charakterze norm kurtuazyjnych do momentu, gdy na mocy konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. oraz o stosunkach konsularnych z 1963 r. zostały przekształcone w normy prawa międzynarodowego⁷⁴.

Podsumowanie

Co dominuje w stosunkach międzynarodowych – przyjaźń, dobra wola i współpraca państw czy raczej rywalizacja, konflikt i wrogość? Czy prawo międzynarodowe i inne systemy normatywne wpływają na zachowanie uczestników stosunków międzynarodowych i czy kształtują to zachowanie odpowiednio do celu, jakim jest zapewnienie pokoju, współpracy, sprawiedliwości i praw człowieka? Kenneth W. Thompson trzeźwo konstatuje, że w relacjach tych zapewne do końca historii będą współistniały konflikt, wrogość i rywalizacja wraz z przyjaźnią, dobrą wolą i współpracą⁷⁵. Taka odpowiedź wydaje się słuszna i wyważona, dobrze oddaje rzeczywistość.

Można wskazać w tym kontekście na rolę prawników internacjonalistów, której oczywiście nie należy przeceniać. Sprecyzował ją były sekretarz generalny ONZ Kofi Annan, słusznie stwierdzając: „częścią roli prawnika internacjonalisty jest wyjaśnianie, deklarowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego. Jest także potrzeba [...], aby prawnicy internacjonalisci zmieniali świadomość członków społeczności międzynarodowej tak, aby międzynarodowy porządek i troska o kondycję całej ludzkości zostały postawione ponad wąskim interesem państw”⁷⁶.

⁷⁴ J. Gilas, op.cit., s. 33.

⁷⁵ T. Kamiński, op.cit., s. 96.

⁷⁶ Za: R. McCorquodale, M. Dixon, *Cases and Materials on International Law*, Oxford 2004, s. 18 „Part of the role of an international lawyer is to clarify, declare and uphold international law. Yet there is also a need [...] for international lawyer to change the consciousness of members of the international community so that international order and concern for the condition of all humanity is placed above the member's narrow self-interest”.

International Relations and International Law

Summary

The author presents some reflections on international law, international morality (ethics), praxeology and political norms and their impact on international relations as well as on international law. International relations are regulated by international law, but also by the above-mentioned normative systems. All of them are idiosyncratic and they are equipped with a specific sanction for the breach of their rules – legal, moral and political. Morality and political norms seem to be weaker as compared to the law in terms of sanctions, although they should not be ignored and under-appreciated. In many areas, they play a very important role, especially in the areas of behaviour that are not regulated by international law. In a way, they form a basis for the future international legal norms, which is particularly true of political norms, where a slight change in the intensity of the will of States may transform a political norm into a legal norm. The article gives some examples of political and moral norms, and it also mentions the relations between morality, politics and law.

III

Wokół zagadnienia *soft power* w stosunkach międzynarodowych

ROBERT ŁOŚ*

Soft power we współczesnych stosunkach międzynarodowych**

Wpowszechnie znanej definicji *soft power*¹ to rodzaj siły, który należy do domeny wartości politycznych, wzorców kulturowych, idei i to odróżnia ją od *hard power*, opartej na sile militarnej, przemocy politycznej i presji ekonomicznej. Podstawą *soft power* w tym tradycyjnym ujęciu jest atrakcyjność przedstawianych wzorców i siła reputacji, w przeciwieństwie do *hard power*, korzystającej z czystej siły, wyrażającej się w środkach bezpośredniego przymusu. Inna jest też grupa docelowa obydwu typów sił i inny jest czas jej aktywacji. Adresatem przesłania „czystej siły” jest zazwyczaj grono przywódcze kraju antagonistycznego, które należy skłonić do uległości. Działanie „miękkiej siły” jest bardziej subtelne, nakierowane na wyłuskiwanie elementów dysydenckich kraju zainteresowania i podejmowane przed momentem ściśle kryzysowym. Środki i metody należące do *soft power* mieściły się „od zawsze” w repertuarze zachowań państw. Zainteresowanie nimi wyraźnie zwiększyło się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, w momencie pojawienia się *spleenu postimperialnego* – zjawi-

* Robert Łoś – politolog, historyk, kierownik Katedry Teorii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Łódzkiego, członek Rad Redakcyjnych pism: „Polityka i Społeczeństwo”, „International Studies”, „Politycké Vedy” (Słowacja), członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, Slovenskiej spoločnosti pre zahraničnú politiku (Słowacja). Więcej: www.bezpieczenstwo.uni.lodz.pl.

** Tekst powstał w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki „*Soft power* we współczesnych stosunkach międzynarodowych”.

¹ J. S. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 35; *Soft Power Superpower. Cultural and National Assets of Japan and the United States*, red. Y. Watanabe, D. McConnel, New York 2008, s. 101 i n.

ska wywołanego falą deklinizmu, czyli przekonania, że Stany Zjednoczone zmierzają do upadku (*decline*). Teżę taką sformułował Paul Kennedy, który potraktował USA jako mocarstwo, które tak jak inne, zgodnie z cyklem wzrostu i upadku chyli się ku schyłkowi². Dekliniści przyjęli jako pewnik niezmienną naturę imperium, a co za tym idzie – że wyczerpanie się jego historycznej formuły oznacza jego kres.

Na fali dyskusji zwrócono uwagę na niedocenywanie zarówno w literaturze, jak i przez opinię publiczną potencjalnej mocy konglomeratu tego, co do tej pory wydawało się przeciwstawne, a mianowicie „czystej siły” (*hard power*) i jej wersji miękkiej (*soft power*). W tym połączeniu upatrywano odpowiedzi na pytanie o miejsce osłabionego mocarstwa w świecie. Skoro *hard power* stała się niewystarczająca do utrzymania hegemonii, a słabsi aktorzy polityki światowej okazali się silniejsi i mogą dyktować swoje warunki, to należało dążyć do utrzymania władzy nowymi metodami. Zwolennicy *soft power*, tacy jak Joseph Nye, obwarowali jednak zarówno samo pojęcie, jak i granice jego stosowalności wieloma zastrzeżeniami i znakami zapytania, co świadczyło o trudnościach z określeniem uniwersalnych zasad, metod badawczych i weryfikowalnych wyników badań³.

Można przyjąć, że w zdecentralizowanym modelu imperialnym te dwa rodzaje sił przemieszały się, a nawet można powiedzieć, że zespoliły się w takim stopniu, iż są trudne do uchwycenia. Nie ma znaczenia, czy współcześnie o dominacji decyduje pierwszy, czy drugi rodzaj aplikowanej siły. Strategia neodominacji różni się od klasycznej dominacji tym, że nie dokonuje się wyboru między *hard power* a *soft power*, ale wykorzystuje się możliwości, które sprawiają, że nawet pewne elementy tradycyjnie wpisane w *hard power* mogą przekształcić się w *soft power*. W tym sensie ważniejsze od środków są typy zachowań⁴: inne są zachowania mające oparcie w poleceniach i rozkazie, inne, gdy odwołują się do atrakcyjności i porozumienia. Tradycyjnie zarówno *hard power*, jak i *soft power* były dwoma sposobami realizacji tego samego celu: osiągnięcia dominacji. Można założyć, że we współczesnym świecie klasyczny rodzaj dominacji uległ ograniczeniu i wzrost hegemonii następuje nie przez rozszerzenie

² P. Kennedy, *Mocarstwa świata: narodziny, rozkwit, upadek. Przemiany gospodarcze i konflikty zbrojne w latach 1500–2000*, Warszawa 1994, s. 7–13.

³ J. S. Nye, *Think Again: Soft Power*, „Foreign Policy”, 2006, nr 3.

⁴ Idem, *Soft Power. Jak osiągnąć*, s. 35.

terytorialne, ale zwiększanie udziału w układach podsystemowych⁵. Liczą się zatem przede wszystkim zdolności do tworzenia nowej jakości systemowej na bazie elementów znajdujących się już w grze. W rezultacie efektywne jest nie osobne użycie różnego rodzaju sił, ale umiejętność stosowania ich jednocześnie. Dlatego obecnie żadne państwo nie może myśleć o osiągnięciu wpływów, dopóki nie rozwinię swojego *soft power*. Ważne jest przy tym określenie granic między *soft power* a *hard power*. Środki z grupy *hard* wpływają na *soft* – silniejszy przyciąga za pomocą miękkich, zwiększając swoją atrakcyjność.

Próbując określić współczesną siłę, należy uznać, że zmienia się zdecydowanie jej struktura. W epoce nuklearnej Stany Zjednoczone i Związek Radziecki były potęgami militarnymi, ale obecnie *militaria* nie są siłą przesądzającą. Współczesne imperia raczej skupiają się na dobrobycie niż na podbojach i można założyć, że wojna staje się mniej możliwa, co nie znaczy, że wykluczona. Często próżnia władzy lub państwa upadłe tworzą sytuacje konfliktowe⁶, które przynoszą ruinę znaczących obszarów i nie przyczyniają się do wzrostu siły. Obecnie prościej jest rozszerzyć wpływy, tworząc sieci zależności, stosowanie do tych celów ekspansji terytorialnej jest nie tylko trudne, ale i zbyt kosztowne. Kraje, które rozwiną swoje zdolności współpracy z sojusznikami, będą miały większe możliwości współzawodnictwa z rywalami⁷. W tym wymiarze tradycyjne przyciąganie silniejszych, którzy w imię akceptowalnych wartości są gotowi skutecznie użyć siły zbrojnej, należy uwzględnić w zasobach *soft power* (misje ONZ, polityka „bandery”).

Siła ekonomiczna jest traktowana jako poważna część *hard power*, wydaje się jednak, że ma większą skuteczność w wymiarze *soft*. W *hard power* ekonomia ma znaczenie raczej drugorzędne i łączy się ze stosowaniem różnorodnych sankcji gospodarczych w celu wymuszenia korzystniejszej dla siebie polityki. Obecny trend związany z globalizacją wskazuje, że ważniejsze od sankcji jest tworzenie interakcji handlowych, które skutecznie uzależniają podstawy gospodarcze przetrwania kraju. Tym samym ekonomię

⁵ M. Hardt, A. Negri, *Imperium*, Warszawa 2005, s. 245–255.

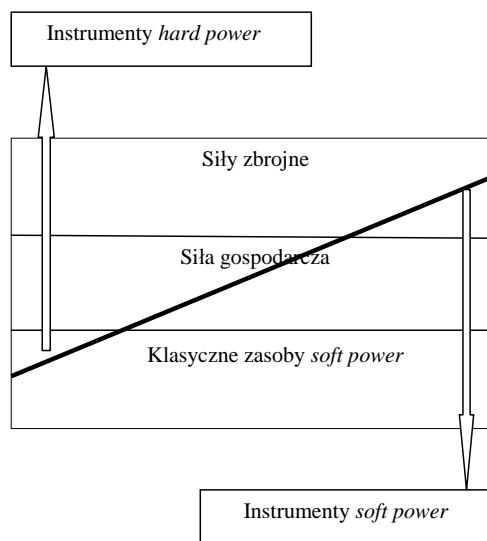
⁶ R. Smith, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Warszawa 2010, s. 47–63; R. Łoś, J. Reginia-Zacharski, *Współczesne konflikty zbrojne*, Warszawa 2010, s. 35 i n.; B. Balcerowicz, *Pokój i „nie-pokój” na progu XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 23–37.

⁷ J. Arquilla, D. Ronfeldt, *The Emergence of Noopolitik. Toward an American Information Strategy*, Santa Monica 1999, s. 42.

można zaliczyć w dużej części do *soft power*, tym bardziej że wykorzystywanie gospodarki jako *hard power* często nie przynosi pożądanych rezultatów⁸. Nie bez znaczenia jest również i to, że sprawna gospodarka generuje środki do dalszego wzrostu siły państwa⁹.

Słabe państwo, tzn. niedysponujące wystarczającymi zasobami z kategorii *hard* (zasoby militarne i ekonomiczne), może nie być w stanie wytworzyć atrakcyjnych środków przyciągania, co nie oznacza, że *soft power* jest ściśle zależna od *hard power*. Są kraje, które dysponują większymi zasobami *soft*, niżby to wynikało z ich zasobów militarnych i ekonomicznych (*casus* Watykanu). Z kolei wzrost siły militarnej i ekonomicznej nie musi za sobą pociągać wzrostu *soft power*. Biorąc uwagę powyższe zastrzeżenia, należy rozszerzyć współczesne myślenie o zasobach *soft power*, uwzględniając również siły zbrojne i siłę gospodarki (patrz wykres 1).

Wykres 1. Zasoby a instrumenty *soft power*



Źródło: Opracowanie własne.

⁸ T. Kosiński, *Soft czy hard power? Japońska polityka zagraniczna przed wyborem*, [w:] *Jaapoński soft power. Wpływy Japonii na kulturę zachodnią*, red. A. Wosińska, Toruń 2010, s. 30.

⁹ N. Ferguson, *Potęga pieniądza. Finansowa historia świata*, Warszawa 2010, s. 291–307.

W klasycznym ujęciu *soft power* opiera się na trzech zasobach: na kulturze, wartościach politycznych zgodnych w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym oraz na polityce zagranicznej, w tym dyplomacji publicznej. Kultura promuje wartości uniwersalne podzielane przez innych, co zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia określonego celu. Chodzi przy tym o kulturę zarówno masową, jak i elitarną; określenie, który rodzaj kultury (pomijając problem z klasyfikacją) jest skuteczniejszy, może być trudne, ponieważ zależy od zbyt wielu czynników. Badanie jej z kolei jest skomplikowane, tym bardziej że działania kultury są raczej długofalowe, co oznacza, że tak naprawdę do końca trudno przewidzieć skutki jej oddziaływania. Ograniczone wartości i prowincjonalna kultura mają mniejsze szanse na wytworzenie *soft power*.

Ważnym zasobem *soft power* jest dyplomacja publiczna. Podstawowym jej wymiarem jest codzienna komunikacja, która obejmuje wyjaśnianie kontekstów decyzji w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Drugim wymiarem jest komunikacja strategiczna, trzecim zaś długotrwałe rozwijanie relacji międzypaństwowych za pomocą stypendiów, wymiany młodzieży, szkoleń, seminariów, konferencji i dostępu do kanałów medialnych. Nośnikami dyplomacji publicznej są osobistości życia publicznego, które pełnią funkcje ambasadorów, przynosząc własną reputację na kraj, który reprezentują. Mogą to być również wydarzenia, które podnoszą atrakcyjność państwa na arenie międzynarodowej. W optymalnej sytuacji dyplomacja publiczna nie powinna być identyfikowana z ośrodkami rządowymi; w przeciwnym wypadku bywa utożsamiana z propagandą. Dyplomacja publiczna nie reprezentuje jedynie rządowego stanowiska w danej sprawie, ale odzwierciedla opinie jednostek, grup społecznych i organizacji. Różni się tym od dyplomacji oficjalnej, że działa nie tylko na szczeblu rząd – instytucje pozarządowe, ale również na poziomie rząd – grupy społeczne i jednostki oraz na płaszczyźnie narodów.

Działalność fundacji politycznych przynosi państwu spore korzyści dzięki kształtowaniu lobbingu politycznego, sieci kontaktów polityków, ludzi gospodarki, kultury i mediów. Ważnym elementem sieci kontaktów są programy skierowane do młodych ludzi, w postaci szkoleń i seminariów, co ponadto w perspektywie tworzy dodatkową sieć powiązań¹⁰. Podobny cha-

¹⁰ www.ukraine-nachrichten.de; OECD, Aid Statistics, Recipient Aid Charts: www.oecd.org. Klasycznym przykładem jest działalność niemieckich fundacji na Wschodzie.

rakter ma zagraniczna polityka kulturalna i naukowa wspierająca programy nauki języka, kulturę i sztukę. Dobrym przykładem oddziaływania instrumentów *soft* jest rozszerzenie wymiany handlowej krajów, które zwiększyły wykorzystanie zasobów *soft power*. Nie bez znaczenia jest budowanie wizerunku państwa z użyciem środków *soft power* i ich przesłania. Niemcy, przeznaczające znaczne sumy na tworzenie swego obrazu za pomocą programów kulturalnych skierowanych na obszar Europy Wschodniej, odnoszą znaczne korzyści¹¹. Warto jednocześnie podkreślić, że chociaż USA przeznaczają większe środki na projekty typu *soft power*, to jednak mniejsze kraje, koncentrując działania na określonym obszarze, mogą je lepiej wykorzystać¹².

Możliwość działania Unii Europejskiej w zakresie *soft power* jest niezwykle złożona, ale właśnie na tym obszarze jej instrumenty znakomicie funkcjonują. Kraje Europy dzięki swym kontaktom, handlowi i pomocy krajom rozwijającym się mogą zwiększyć swoje wpływy, nawet jeżeli nie mają potężnej siły militarnej¹³. Klasyczna *soft power* UE dzięki różnorodności zasobów poszczególnych państw, ale i spajającym cały system instytucjom zyskuje na wzmocnieniu. Szeroko pojęta kultura, język, zabytki architektury wzmocnione przekazem medialnym docierają wszędzie. Języki i kultura Portugalii i Hiszpanii są obecne na olbrzymich obszarach nie tylko Ameryki Południowej. Podobne funkcje spełnia kultura anglosaska na obszarze wspólnoty brytyjskiej oraz francuska na obszarze frankofońskim. W tym zakresie państwa europejskie wypracowały długą tradycję oddziaływania. Alliance Française istnieje od 1883 roku i korzystając z dotacji z budżetu

Roczny budżet przedstawicielstwa Fundacji Konrada Adenauera w Kijowie wynosi około 100 mln euro. Działania są podejmowane także w ramach pomocy rozwojowej, co jest jednym z instrumentów zagranicznej polityki w sferze gospodarki.

¹¹ www.worldpublicopinion.org/pipa/pipa/pdf/apr10/BBCViews_Apr10_rpt.pdf

¹² Niemieckie fundacje polityczne: Fundacja im. Friedricha Eberta (socjaldemokratyczna), Fundacja Konrada Adenauera (chadecka), Fundacja Friedricha Naumanna (liberalna), Fundacja Hansa Seidela (konserwatywna), Fundacja Heinricha Bölla (Partia Zielonych), Fundacja im. Róży Luksemburg (Partia Lewicy). Prywatnymi fundacjami są: Fundacja Roberta Boscha, Fundacja BMW Herberta Quanta, Fundacja Koerbera, Fundacja Alfrieda Kruppa von Bohlen und Halbach. Fundacje państwowe otrzymują około 90% środków z Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju i jedynie 10% z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

¹³ J. Joffe, *Wielkie mocarstwa*, Warszawa 1999 s. 15; B. Balcerowicz, op.cit.; J. Czuputowicz, *System czy bezład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 65 i n.

państwa, promuje kulturę francuską¹⁴. Tym śladem poszły inne państwa, niektóre w jeszcze większym stopniu uczestniczą programowo i oczywiście finansowo we wspieraniu narodowych instytutów – Instituto Italiano di Cultura wspierany od 1991 roku przez rząd włoski, El Instituto Cervantes – przez rząd hiszpański¹⁵, Goethe Institut, który istnieje od 1951 roku i działa na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Niemiec¹⁶. British Council, która działa od 1934 roku i jest programowo skoncentrowana na nauce języka angielskiego, promuje współpracę kulturalną i oświatową na całym świecie¹⁷. Imponująca jest liczba Europejczyków – laureatów Nagrody Nobla¹⁸: w dziedzinie literatury pierwsze miejsce zajmują pisarze francuscy, autorzy z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Hiszpanii są tuż za pisarzami z USA; w naukach ścisłych państwa europejskie ustępują Stanom Zjednoczonym.

Państwa europejskie ze swą wielowiekową historią i kulturą materialną wytworzyły zasoby godne podziwu i w konsekwencji zainteresowania. Francja jest najczęściej odwiedzanym państwem świata, a inne kraje europejskie są w czołówce państw będących obiektem wypraw turystycznych. Piłka nożna jest głównym sportem europejskim, ale cieszy się popularnością również na innych kontynentach. Reprezentacje państw europejskich w toczących się co cztery lata rozgrywkach o mistrzostwo świata w piłce nożnej regularnie zajmują trzy na cztery miejsca w finale lub półfinale. Europejska muzyka ma dużą liczbę miłośników, i to zarówno poważna, jak i popularna. Premiery teatralne zaczynają często triumfalny pochód przez światowe sceny właśnie w Europie. Wzorce kulturowe, działalność europejskich organizacji pozarządowych ma znacznie większy wymiar i bez przeszkód ich idee rozszerzają się po świecie. Europejskie dążenie do zbudowania świata multilateralnego jest atrakcyjne dla tych, którzy wykluczają panowanie amerykańskie. Unia Europejska jest postrzegana życzliwie i stanowi wzorzec pożądanego rozwoju dla wielu państw, jako symbol dobrobytu i stabilizacji.

O mocy *soft power* UE stanowi swoboda myśli politycznej, wolność jej obiegu, do którego każda z poszczególnych polityk wnosi swoje charaktery-

¹⁴ www.alliancefr.org

¹⁵ www.cervantes.es

¹⁶ www.goethe.de

¹⁷ www.britishcouncil.org

¹⁸ www.nobelprize.org

styczne cechy. Poszczególne polityki, będące elementem sukcesów UE w jej wewnętrznej integracji, mają również duży potencjał przyciągania innych krajów. Unia jako pierwsza zrozumiała i wykorzystała efekt deterytorialności imperium opisany przez Michaela Hardta i Antonio Negriego¹⁹; uznała, że regionalizacja nie jest czymś, co zagraża integracji, lecz jest procesem dla niej komplementarnym; popiera metody tzw. paradyplomacji, prowadzonej przez regiony i ośrodki metropolitarne skupione wokół największych miast, w nawiązywaniu relacji gospodarczych, podejmowaniu inicjatyw kulturalnych, we wzmacnianiu głosu oficjalnych struktur unijnych. Przeciwnicy regionalizacji i aktywności regionów na arenie międzynarodowej nie chcą ograniczać kompetencji państw i określać granic suwerenności; obawiają się, że własna aktywność może wyciągnąć regiony z organizmu państwowego, osłabiając jego struktury. Aby przeciwdziałać niekorzystnym konsekwencjom, UE stara się znaleźć sposób wzmocnienia państw narodowych przez promowanie kultury, ale także działania na rzecz praw i kultur mniejszości, aby ograniczyć dążenia secesjonistyczne. Mechanizm funkcjonowania UE pozwala najskuteczniej wykorzystać zasoby *soft power* przez państwa członkowskie²⁰.

Ciekawy jest również mechanizm wykorzystywania polityki zagranicznej, w tym dyplomacji publicznej, w celach zwiększenia sił unijnych. Politykę zagraniczną wyodrębniono dopiero po przyjęciu traktatu z Maastricht. Została ona wcielona w II filarze, który nie przewidywał udziału Komisji i Parlamentu Europejskiego; podlegała jedynie decyzji Rady Europejskiej, która wymagała jednomyślności. W polityce zagranicznej UE nie ma zatem dyrektyw, regulacji ani sankcji, do decyzji dochodzi się drogą perswazji i dyskusji. Słabością polityki zagranicznej UE jest to, że pewne decyzje nie są – choć powinny być – wypracowywane centralnie, instytucjonalny proces decyzyjny zyskałby dzięki temu większą przejrzystość. Wprowadzenie pojęcia subsydiarności oznacza, że czynniki tradycyjnie zarezerwowane dla suwerennych państw schodzą na niższy poziom. Przeniesienie zasady subsydiarności na teren polityki zagranicznej stanowi rewolucję w myśleniu o jej istocie, a także procesie decyzyjnym, w jakim jest wypracowywana. Nie jest to projekt łatwy. Tym trudniejsze jest znalezienie równowagi

¹⁹ M. Hardt, A. Negri, op.cit., s. 260–265.

²⁰ J. Matuszewska, *Trzy światy. Modele polityki zagranicznej Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Rosji*, Warszawa 2010, s. 116 i n.

między władzą a wiedzą w sytuacji nagłego kryzysu. W rezultacie powstaje wrażenie, że „młyny” polityki europejskiej miały powoli i są nieskuteczne. Polityka ta ze względu na konieczność wyważenia równych racji jest nie tylko powolna, ale i mało widowiskowa²¹.

W sferze kształtowania *soft power* całe spektrum instrumentów działania polityki UE scedowano na rzecz mechanizmów dostosowawczych. Realizacją konkretnych programów zajmują się Grupy Robocze funkcjonujące w ramach Rady. Siłą europejskiego *soft power* jest użycie całej miękkiej organizacji zdolnej do absorpcji różnorodności i nastawienie się na elastyczność w doborze środków. Przeniesienie zasady subsydiarności na do tej pory obcy teren polityki zagranicznej łączy się z impulsem decentralizacyjnym, innym zdefiniowaniem aspektów suwerenności i wprowadzeniem enklaw przednowoczesnych w świat ponowoczesny. Ma to duży wpływ na możliwości zwiększenia *soft power*. W zasobach Unii, której polityka zagraniczna jest ograniczona w działaniu, ale kompensuje to przez zastosowanie zasady subsydiarności, najważniejsze są jednak wartości i kultura, zwielokrotniane dzięki różnorodności i mechanizmom działania poszczególnych państw i UE jako całości.

Największą konkurencją Unii Europejskiej w stosowaniu instrumentów z zakresu *soft power* są Stany Zjednoczone. Wynika to w dużym stopniu ze znaczenia amerykańskiego *hard power*: armii²² i gospodarki. Wartością dodatnią w postrzeganiu USA jest imponujący rozwój gospodarczy²³, ale także możliwości użycia sił zbrojnych. Udział w misjach pokojowych może być dyskusyjny, ale z pewnością kształcenie na amerykańskich uczelniach wojskowych i wykorzystywanie sprzętu tego kraju ma niebagatelne znaczenie w budowie militarne wizerunku Stanów Zjednoczonych. Z drugiej strony Stany Zjednoczone są dobrym przykładem, że użycie środków o charakterze *hard* może przejściowo osłabić oddziaływanie *soft power*²⁴.

Stany Zjednoczone są zdecydowanym zwycięzcą pod względem liczby laureatów Nagrody Nobla w naukach ścisłych, co w znacznym stopniu uzasadnia związek nauki i przemysłu. W zakresie literatury autorzy amery-

²¹ Ibidem.

²² R. Czulda, *Polityka bezpieczeństwa militarnego Stanów Zjednoczonych 2001–2009*, Warszawa 2010.

²³ N. Ferguson, *op.cit.*, s. 380–398.

²⁴ R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.

kańscy zajmują drugie miejsce, za Francją²⁵. Amerykańskie kino przyciąga uwagę swoimi superprodukcjami i Stany Zjednoczone eksportują najwięcej filmów na świecie, choć najwięcej ich produkuje indyjski Bolywood. Stany Zjednoczone poszły nie tak dawno wzorem państw europejskich, powołując American Corner²⁶, który tworzy międzynarodową sieć placówek informatyczno-bibliotecznych i naukowo-edukacyjnych pod patronatem Departamentu Stanu w ramach publicznej dyplomacji. Pierwsza taka placówka powstała na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w Rosji i obecnie na ogółem około trzystu pięćdziesięciu placówek na świecie najwięcej działa w tym kraju. Poważną częścią zasobu amerykańskiego *soft power* jest wykształcenie olbrzymiej liczby osób, które niosą ze sobą amerykańskie idee. W USA studiuje 28% zagranicznych studentów (w Wielkiej Brytanii 14%), a w Stanach Zjednoczonych wydaje się ponad dwukrotnie więcej płyt niż w kolejnej w rankingu Japonii. Po drugiej wojnie światowej absolwenci amerykańskich uczelni mieli wpływ na rozbić komunizmu, a amerykańskie filmy utożsamiano z lepszym życiem. Kultura popularna nie była pod kontrolą rządu i nie zawsze działała na jego korzyść. Jednak nie jest ona źródłem uniwersalnej *soft power*. Amerykańskie filmy mogą się cieszyć uznaniem irańskich nastolatków, ale są potępione przez duchownych²⁷. W rezultacie kultura popularna utrudnia Stanom Zjednoczonym prowadzenie polityki zagranicznej w krótkiej perspektywie czasowej, ale jednocześnie przyciąganie kultury masowej ośmiela młodych ludzi, mobilizuje ich do dążenia do pożądanых zmian w dalszej perspektywie. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że musi istnieć zgodność wartości wyznawanych w kraju i za granicą. W ich rozbieżności może tkwić słabość amerykańskiego *soft power*, ponieważ Stany Zjednoczone mogą być postrzegane jako mocarstwo aroganckie²⁸. Ponadto USA jako kraj najsilniejszy wzbudza nie tylko podziw, ale i zazdrość. Technika i dobrodziejstwa globalizacji przyspieszają oddziaływanie *soft power*, ale są również poważną przeszkodą dla amerykańskiej polityki, ponieważ jej przeciwnicy wykorzystują nowoczesne środki do walki ze Stanami Zjednoczonymi²⁹.

²⁵ www.nobelprize.org

²⁶ www.americancorner.org

²⁷ H. Majd, *Ajatollah śmie wąpić*, Kraków 2010, s. 29.

²⁸ J. Nye, *Soft power*, s. 101.

²⁹ Stacja telewizyjna Al-Dżazira rozpoczęła nadawanie w listopadzie 1996 r. z pomocą finansową katarskiego rządu. Zatrudniono wielu dziennikarzy z rozwiązanej stacji

Polityka zagraniczna wytwarza *soft power* także wtedy, gdy promuje szeroko akceptowane wartości, takie jak demokracja i prawa człowieka³⁰. Z tego powodu ważny jest styl prowadzenia polityki przez administrację prezydencką, na którą ma też wpływ Kongres. Kongres odzwierciedla interesy grup i elit, które mają często odmienne stanowisko od administracji prezydenckiej. O ile Biały Dom jest bardziej zaangażowany w sferze polityki międzynarodowej, o tyle Kongres w szeroko pojętej polityce zagranicznej. W związku z tym pewne elementy *soft power* są realizowane w USA na niższych szczeblach decyzyjnych, pobudzając do aktywności liczne struktury państwowe i agendy pozarządowe. Pod tym względem pewne czynniki *soft power* Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych są zbieżne. Różni je stosunek do instrumentów *hard power*, które wzmacniają zdecydowanie zasoby USA (ekonomia i siła militarna)³¹.

Pewna grupa państw jest w stanie wytworzyć skuteczną *soft power* opartą w dużej mierze na zamkniętych i konkurujących ze sobą cywilizacjach. Należą do niej Japonia, Chiny i Rosja. Natomiast małe państwa nie generują skutecznej *soft power* z powodu ograniczenia środków determinujących prowadzenie polityki zagranicznej. Ta niemożność zawęża obszar zainteresowania do spraw związanych bezpośrednio z ich niepodległością oraz interesami, a także zmusza do większych wysiłków w odpieraniu interesów dużych potęg. Małe państwa są bardziej podatne na zewnętrzną presję, bardziej ulegają naciskom, mają ograniczony wachlarz działań i w rezultacie trudno im kreować stały trend *soft power*, co odbija się na ich marce i wizerunku³².

Kraje Azji miały i mają potężne zasoby *soft power*: stanowią je sztuka, moda, kuchnia i stara kultura. W przeszłości Azja zdecydowanie prze-

BBC Arabic Service. Al-Dżazira zdobyła szeroką arabską publiczność dzięki prezentowaniu poglądów niebędących w zgodzie z oficjalnymi komunikatami oraz krytyce większości arabskich rządów. Z tego powodu odbiór jej audycji był od czasu do czasu wstrzymywany w niemal wszystkich sąsiednich państwach. H. Miles, *Al-Jazeera. The Inside Story of the Arab News Channel that is Challenging the West*, New York 2005.

³⁰ *The Soft Power of War: Legitimacy and Community in Iraq War*, red. L. Chouliaraki, Amsterdam 2007, s. 1–11.

³¹ R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2006.

³² A. B. Fox, *Power of Small States: Diplomacy in World War II*, Chicago 1959, s. 1–9; B. Benedict, *Introduction*, [w:] *Problems of Smaller Territories*, red. B. Benedict, „Commonwealth Papers”, 1967, nr 10, s. 1–10; E. F. Schumacher, *Small is Beautiful: Economics as if People Really Mattered*, New York 1973, s. 59–70.

ważała nad innymi kontynentami. Stare cywilizacje Chin, Indii i obszaru Żyznego Półksiężycza dominowały w rozwoju ludzkości. Później nastąpiła stagnacja i punkt ciężkości świata przeniósł się do Europy. Dopiero po drugiej wojnie światowej nastąpiła odbudowa, której wzorem była Japonia. Omawiając japońskie *soft power*, warto podkreślić, że ten kraj ma najwięcej zarejestrowanych patentów, trzecie miejsce pod względem wydatków na badania, drugie miejsce w sprzedaży książek i płyt oraz funkcjonujących serwerów komputerowych, pierwsze miejsce we wspieraniu rozwoju i pierwsze miejsce jeśli chodzi o długość życia.

Głównym atutem Japonii w zakresie miękkiej siły jest jej ekonomia³³ oraz oczywiście popkultura. Japoński przemysł rozrywkowy jest niesłychanie rozwinięty. Najlepiej o tym świadczy popularność na całym świecie mangi (komiksu) i anime (filmów i seriali animowanych). Podobny jest wpływ japońskiej kuchni: sushi jest obecnie modne, chociaż nie aż tak popularne jak inne potrawy. Zabiegi japońskiego rządu wspierające japońską *soft power* rozbijają się o mentalność Japończyków. Japończycy uważają swoją kulturę za tak wyjątkową, że wręcz niemożliwą do pojęcia przez obcokrajowców. Podoba się styl życia kendo, busido, realizowany przez samurajów³⁴. Ponadto poważną zaporę rozwojową stanowi język japoński.

Pomimo wyraźnego zainteresowania Zachodu wschodnią popkulturą Japonia robi niewiele, by ją promować poza granicami kraju, a jeszcze mniej, by ją wykorzystywać. Zdecydowanie lepiej używają Japończycy swojej siły ekonomicznej. Przekonują o tym choćby prywatne inwestycje japońskich firm. Ważniejsza od nich jest ODA (Oficjalna Pomoc Rozwojowa – Official Development Assistance) kierowana przez japoński rząd do krajów rozwijających się. Środki ODA przeznaczają się przede wszystkim na rozwój infrastruktury, przedsiębiorczości, poprawienie warunków bytowych ludności, na tworzenie nowych szans i możliwości postępu. To zaangażowanie Japonii przyczynia się do poprawy jej wizerunku, zwłaszcza w doświadczonej w przeszłości japońską agresją Azji³⁵. Japońska gospodarka nadal jest silna, ale grozi jej kurczenie się. Niemniej jednak japoń-

³³ E. Cziomer, L. Zybliekiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 94 i n.

³⁴ P. Tomalka, *Kendo jako styl życia*, [w:] *Japoński soft power*, s. 237; J. Jeliński, *Nowy typ bohatera – o samurajach w amerykańskiej kinematografii*, [w:] *Japoński soft power*, s. 191.

³⁵ Y. Watenabe, D. McConnel, op.cit., s. 37.

skie firmy mają „flagowe” marki, identyfikowane jednoznacznie z Krajem Kwitnącej Wiśni.

Japońska *soft power* ma również poważne ograniczenia. W Azji podejrzliwie patrzy się na nierozliczenie się tego państwa z okresem wojny światowej. Do tego dochodzi udział jego sił zbrojnych w kształtowaniu *soft power*. Japonia najbardziej obawia się Chin, które stają się w regionie ważniejsze. Chiny nie tylko swą siłą jądrową są w stanie zagrozić Japonii, ale też skutecznie ograniczają jej pole manewru. W gruncie rzeczy Państwo Środka nie musi nic robić – to Kraj Kwitnącej Wiśni musi przełamać dotychczasową politykę w stosunku do Pekinu i podjąć działania w kierunku zadośćuczynienia za czas wojny. Jeżeli nawet japońskie wojsko nie stanowi znaczących sił, to ze względu na pamięć drugiej wojny światowej lepiej jest, że jego strategia ogranicza się do obrony. Te ograniczone siły jednocześnie pozwalają Japonii na prowadzenie polityki „bandery”. Oddziały japońskie zaczęły uczestniczyć w misjach ONZ już w latach dziewięćdziesiątych. Później Japończycy zaangażowali się w zaopatrywanie w paliwo okrętów NATO operujących na Oceanie Indyjskim. Był to przełom, ponieważ po raz pierwszy od roku 1945 japońskie okręty wojenne – nawet jeżeli były to okręty pomocnicze – prowadziły akcje militarne³⁶. Udział w misjach ONZ można raczej zaliczyć do *soft power*, ponieważ tego typu działania są odbierane pozytywnie zarówno przez własną, jak i międzynarodową opinię publiczną. To zaś pozwalało budować pozytywny wizerunek państwa.

Kolejnym państwem, które w skali globalnej jest w stanie wytworzyć i oddziaływać swoją *soft power*, jest Rosja. Kultura rosyjska ma charakter zamknięty i interesuje się nią określona liczba odbiorców. W swej hermetyczności zbliża się do japońskiej, ale wyraźnie nie mieści się w formule rozwoju kapitalizmu³⁷. Moskwa podobnie jak Pekin odrzuca model integracji ekonomicznej ze światem, który zakłada konieczność przyswojenia nie zawsze wygodnych „zachodnich” wartości demokratycznych i podporządkowania wypracowanym przez Zachód – postrzeganym przez Rosję jako potencjalne zagrożenie – standardom bezpieczeństwa militarnego. Rosja i Chiny zakwestionowały tym samym wzorzec przechodzenia od komunizmu do kapitalizmu i wybrały własną ścieżkę rozwoju. Dla Moskwy

³⁶ Ibidem, s. 129.

³⁷ A. De Lazari, *Czy Moskwa będzie Trzecim Rzymem. Studia o nacjonalizmie rosyjskim*, Katowice 1996.

ceną za ten wybór jest porównywanie z Pekinem, co sprawia, że Moskwa ma poczucie napiętnowania wynikającego z pozostawania po „złej”, autorytarnej stronie. Rosja wiele straciła, gdy tymczasem Chiny, będące „wiecznym antagonistą” każdego porządku światowego, są postrzegane jako odpowiedzialny partner. Podobnie Państwo Środka ocenia Kreml – a nawet uważa je za beneficjenta globalizacji, natomiast siebie widzi raczej jako jej ofiarę. Chiński dyskurs wobec USA jest powściągliwy i charakteryzuje się prawdziwą bądź udawaną akceptacją porządku międzynarodowego³⁸. Chińczycy, świadomi własnej potęgi, chcą się włączyć do nowego porządku światowego, uprawiając kompleksowe i bilateralne gry nastawione na trwałe zmniejszenie się hegemonii USA. W tych działaniach niebagatelną rolę odgrywają instrumenty *soft power*³⁹.

Rosja dysponuje znaczną siłą militarną, która może budzić respekt, ale nie ma mocy przyciągania. Prowadząc w tej sferze politykę „bandery”, czyni to w sposób nieudolny: władze Rosji, wysyłając lotniskowiec „Admirał Kuzniecowa” na Morze Śródziemne, chciały pokazać światu, że nie tylko USA mogą mieć flotę na morzach i oceanach. Dały jednak przykład, że Kreml nie jest w stanie kalibrować akcji, by zgodnie z zamiarem przyniosły poprawę jej wizerunku w świecie⁴⁰.

Na sytuację Rosji rzutuje to, że w świecie poststabilności, po likwidacji Związku Radzieckiego, zatraciła swą wyjątkowość w polityce światowej⁴¹. Nie dysponuje w zamian zasobami w postaci zaawansowanej *know-how* ani wyrazistego, przyciągającego projektu kulturowego i w związku z tym jest zaledwie aktorem prowincjonalnym. Chiny natomiast spokojnie wkomponowują się w nowy system światowy. Moskwa stara się zniwelować różnice,

³⁸ M. Li, *Soft Power in Chinese Discourse: Popularity and Prospect*, [w:] *Soft Power China's Emerging Strategy in International Politics*, red. T. Ilgen, Plymouth 2009, s. 21 i n.

³⁹ Taktyka ta zakłada nieustanne zmniejszanie przestrzeni dla działań strategicznych konkurencyjnego hegemonia przez umiejętne wykorzystywanie jego porażek. Wpisuje się ona w program „pasywistów” związanych ze szkołą Teng Siao-pinga i jego „strategii ukrywania możliwości”, realizowanej tak, by świat zewnętrzny w żaden sposób nie doszukał się w polityce chińskiej tendencji ekspansjonistycznej. Strategia ta zakłada długofalowy proces osaczania hegemonia i wykorzystanie jego słabości do własnych celów, by w odpowiednim momencie przejąć jego rolę i jego strategiczne aktywa.

⁴⁰ E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Poznań 2008.

⁴¹ J. Matuszewska, op.cit., s. 213.

wykorzystując swe zasoby *soft*⁴². We wrześniu 2008 roku prezydent Miedwiediew podpisał dekret reorganizujący Federalną Agencję ds. Współnoty Niepodległych Państw. Zmiany te miały na celu centralizację działań pozwalających utrzymać wpływy Kremla na obszarze WNP i budować przyjazną atmosferę dla realizacji polityczno-gospodarczych interesów Rosji. Nowa instytucja przyjęła kompetencje kilku struktur, m.in. Rosyjskiego Centrum Międzynarodowej Współpracy Naukowej i Kulturalnej, którego placówki znajdują się w siedemdziesięciu pięciu państwach świata. Jej rolą jest nadanie spójnej linii programowej szeroko rozumianej współpracy międzynarodowej, m.in. przez opracowanie programu pomocy dla państw WNP. Z pewnością instytucja ta rozszerza rosyjskie wpływy na obszarze WNP. Wydaje się, że jednocześnie obszar ten określa zasięg realnej możliwości oddziaływania i sukcesu rosyjskiej *soft power*.

Zapowiedzią wykorzystania zasobów *soft power* w dziedzinie kultury przez Chiny są z pewnością Instytuty Konfucjusza. Pierwszy z nich został powołany w 2004 roku w Taszkencie. Podobnie jak tego typu placówki innych państw, ma on za zadanie promować chińską kulturę i język, przybliżać światu wartości chińskiego społeczeństwa, chiński sposób na rozwój. Ma to niebagatelne znaczenie, ponieważ kryzys roku 2008 pozwolił spojrzeć na chiński model rozwoju w nieco inny sposób. Sukcesom w oddziaływaniu chińskiej *soft power* sprzyja kilka czynników. Chiny nie mają przeszłości kolonialnej, a tym samym nie muszą się borykać z historią⁴³. Nie walczą ze światowym terroryzmem, nie tworzą więc sytuacji konfliktowych. To pozwala im działać, a kraje Azji chłoną chińską kulturę, stosują chińską kuchnię i medycynę ziołową, uwielbiają bohaterów komiksów i bardziej lub mniej ambitne filmy w stylu „Przyczajony Tygrys. Ukryty Smok”, a obok kina akcji chińscy filmowcy produkują takie dzieła jak „Hero”, które można podciągnąć pod kulturę wysoką. Prawdziwym polem do popisu były Igrzyska Olimpijskie w Pekinie w 2008 roku: nie było najważniejsze, ile Chińczycy zdobędą medali, ale w jaki sposób dzięki nim ukażą Chiny i ich siłę przyciągania.

⁴² A. Włodkowska, *Polityka Federacji Rosyjskiej na obszarze WNP*, Toruń 2006, s. 54–58.

⁴³ Y. Deng, *The New Hard Realities. „Soft Power” and China in Transition*, [w:] *Soft Power Chinas*, s. 63 i n.

Soft power realizuje się w strukturach państwowych, ale i ponadpaństwowych, zarówno w systemach demokratycznych, jak i niedemokratycznych. Słabe państwa mogą nie być w stanie wytworzyć *soft power*, ale mogą oddziaływać za pośrednictwem organizacji międzynarodowych o dużym zasięgu i znaczeniu. Instytucje państwowe sprawnie wykorzystują zasoby lub ułatwiają eksport wartości i kultury, mając wpływ na swoją efektywność polityczną. Cały kapitał wartości społecznych i kulturowych składa się na zasoby *soft power*. W zasobach tych powinno się wyraźnie odróżnić aktywną część *soft power*, którą posługuje się państwo. Wydaje się, że państwo oddziałuje przez politykę zagraniczną i dyplomację publiczną opartych na kulturze i jej wartościach – czyli używa większości klasycznych zasobów miękkiej siły. Pasywna jest ta część *soft power*, na którą nie mają wpływu agendy państwowe: dorobek cywilizacyjny istniejący obiektywnie, niezależnie od współczesnych. Wypracowany przez tysiąclecia stanowi właściwą bazę dla ukazania dorobku narodu.

Jeżeli także część zasobów militarnych i gospodarczych wchodzi w zakres *soft power*, to należy wyjaśnić, czy należą one do aktywnych, czy też pasywnych elementów oddziaływania państwa. Armia – jej kondycja i potencjał, realne i oczekiwane, mają moc przyciągania. Pod tym względem przyczyniają się do wzrostu *soft power* państwa. Trudniejszy do zaklasyfikowania może być udział armii w misjach pokojowych i polityka „bandery”. Dużą część zasobów ekonomicznych w sferze współpracy, powiązań również zaliczymy do zasobów *soft power* (wykres 1). Należy jednak różnicować kapitalizm wolnorynkowy, gdzie te zasoby są poza kontrolą służb państwowych i możemy je zaliczyć do części pasywnej *soft power*, od kapitalizmu „autorytarne”, gdzie sfera gospodarcza, będąca pod kontrolą państwa, powinna być raczej zaliczona do zasobów *hard power*.

Pewne utrudnienia w wykorzystaniu swojej *soft power* mogą mieć kraje autorytarne, ponieważ mają one określony krąg odbiorców propagowanych przez siebie wartości. Państwa autorytarne mają jednak tę możliwość, że w sposób scentralizowany, bezpośredni wykorzystują zasoby *soft* do kształtowania swoich zachowań. Dyktator może ominąć opinię publiczną własnego kraju, ale musi się liczyć z otoczeniem międzynarodowym. W państwach demokratycznych lider musi się liczyć z opinią publiczną, elitami, partiami, parlamentem i ma określone pole manewru. Łączą się z tym słabości w postaci przeniesienia decyzji w zakresie *soft power* w dół

hierarchii i bliżej lokalnych źródeł informacji. Jednym słowem, państwom autorytarnym trudniej jest się poruszać i wytwarzać *soft power* w zachowaniach systemowych. Elastyczność nabiera dużego znaczenia w okresie gwałtownych zmian technologicznych, również w komunikacji. Zdecentralizowane organizacje państwowe łatwiej się do nich dostosowują. Przeniesienie działania na niższe szczeble świadczy o ich potencjale, ale również rodzi ryzyko cesji władzy, na co nie stać dyktatorów. Przenoszenie decyzji w dół instytucji państwowych pobudza efektywność działań, ale też rodzi problemy związane z kontrolą⁴⁴. Odpowiednio centralizowanie lub decentralizowanie działania *soft power* kompensuje zalety i wady obu systemów. To, który okaże się skuteczniejszy, będzie zależało od okoliczności zewnętrznych, niekoniecznie możliwych do przewidzenia. Do najlepszych organizacji – państw wykorzystujących zasoby *soft power* na ogół zalicza się te, które potrafią elastycznie zmieniać zakres centralizacji, reagując na zmieniające się warunki zewnętrzne. W tym kontekście należy uznać, że sprawnie rządzone państwo – a taki może być również reżim autorytarny, efektywnie zarządza aktywną częścią swego *soft power* i ustala sposób wykorzystania zasobów pasywnych.

Jakie są granice *soft power*? Z pewnością jedną z nich jest naśladownictwo, które ogranicza oddziaływanie *soft power*. Naśladownictwo może wywoływać określone efekty, pozostając oczywiście konsekwencją wpływu. Ważne jest jednak, że pozornie niezauważalne skutki rozproszonego wpływu mogą mieć duże znaczenie w sytuacjach przetargowych⁴⁵.

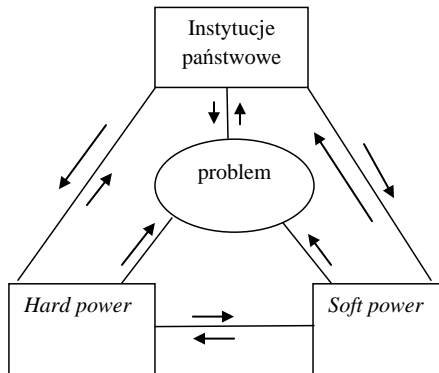
Współcześnie nie można sobie wyobrazić stosunków międzynarodowych i strategicznego działania państwa bez użycia zasobów *soft power*. Rozwiązywanie problemów w polityce światowej (np. konfliktu) wręcz wymaga stosowania zasobów i instrumentów *soft*. Występujące problemy oddziałują też na struktury państwowe. Instytucje państwowe przy ocenie sytuacji mogą posłużyć się zarówno zasobami z kategorii *soft*, jak i *hard power*. Wpływ instytucji państwa na zasoby *hard power* jest zdecydowanie większy niż na zasoby *soft*. Siły miękkie są kształtowane często przez wieki, ale o ich wykorzystaniu decyduje istniejący reżim polityczny. Z kolei środki *hard* w mniejszym stopniu oddziałują na instytucje państwowe w porów-

⁴⁴ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 150 i n.

⁴⁵ J. S. Nye, *Soft power*, s. 46.

naniu z *soft power* (kultura elit). Co istotne, aczkolwiek trudne do zweryfikowania, realne sukcesy państwa w wykorzystaniu obu rodzajów siły są porównywalne pod warunkiem, że zaliczymy do *soft power* również część zasobów ekonomicznych i wojskowych (patrz wykres 2).

Wykres 2. Instytucje państwowe a użycie zasobów *soft* i *hard power*



Źródło: Opracowanie własne.

Hard power idealnie nadaje się do osiągnięcia celów ochrony i wspierania sojuszników, ale *soft* jest bardziej przydatna do promowania demokracji, praw człowieka i wolnego rynku⁴⁶. Zdaniem niektórych sceptyków⁴⁷ termin *soft power* nie powinien być używany w odniesieniu do polityki rządu, ponieważ źródło tej siły tkwi w społeczeństwie; ten pogląd wydaje się bliski definicji pasywnej części *soft power*. W społeczeństwie liberalnym władza państwowa ma raczej ograniczone możliwości kontrolowania kultury; brak kontroli może być świadectwem atrakcyjności danej kultury. W praktyce – w zależności od kontekstu – firmy, uniwersytety, Kościoły, organizacje pozarządowe mogą wzmacniać *soft power* państwa, nawet jeżeli nie jest ona kierowana przez władzę. W obecnych czasach, w dobie globalnej informacji, duża część *soft power* jest wytwarzana przez prywatne grupy; to nie oznacza, że rząd nie ma na nią wpływu, ale że musi się liczyć z wielością źródeł. *Hard* i *soft power* często się uzupełniają, czasami kolidują ze sobą, a czysta siła może tworzyć mit niezwykłości lub nieuchronności osiągnięcia celu przez silniejszego i tym samym przyciągać innych.

⁴⁶ Ibidem, s. 47.

⁴⁷ *The Soft Power of War*, s. 10.

Soft Power in Contemporary International Relations

Summary

The article addresses an extremely important aspect of resource allocation and use of instruments of *soft power* by the state. The author clearly outlines soft power resources that belong to the culture, values–ideas, foreign policy and public diplomacy. Determining the membership of the dividing line is rather specific mechanisms that use state resources, including military and economic ones. The article defines the interaction and the possibility of the *soft power*, such as the European Union, the United States, Japan, China and Russia. The choice is not accidental, because on a global scale only, those states –organizations – are likely to achieve success through the influence of *soft power*.

The article recognize the importance of *soft power* instruments, even for countries with non-democratic form of government. Nevertheless, the author is convinced that without sufficient *hard power*, the State does not have the chance to achieve its objectives in world politics.

ŁUKASZ FIJAŁKOWSKI*
ANDRZEJ POLUS**

Krytyczne spojrzenie na pojęcie *soft power* Josepha S. Nye'a w stosunkach międzynarodowych

Pojęcie *soft power* sformułował w 1990 roku Joseph S. Nye w celu konceptualizacji przemian, które następowały wraz ze zmianą strategicznej pozycji Stanów Zjednoczonych na świecie¹. Ich przejawem miała być

* Łukasz Fijałkowski – internacjolog, adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na zagadnieniach regionalizmu na świecie, bezpieczeństwie międzynarodowym oraz stosunkach międzynarodowych w Azji Wschodniej. Autor książki *Regionalny wymiar bezpieczeństwa w Azji Południowo-Wschodniej. Normy – instytucje – ład regionalny*, Wrocław 2010.

** Andrzej Polus – internacjolog, adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, stypendysta programu *Socrates* oraz *British Council Young Scientists Programme*, Komitetu Badań Naukowych i Ministerstwa Nauki i Informatyzacji. Zakres jego badań obejmuje: teorię stosunków międzynarodowych, współczesny multilateralizm, proces dekolonizacji, politykę zagraniczną Wielkiej Brytanii, sytuację społeczno-polityczną w Afryce Subsaharyjskiej. Autor kilkudziesięciu publikacji i artykułów naukowych. Członek Central and Eastern European Studies Association, Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych, sieci ABORNE i konsorcjum Fatal Transactions.

¹ J. S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature Of American Power*, New York 1991, zaprezentował koncepcję *soft power* w odpowiedzi na głośną publikację P. Kennedy'ego pt. *Mocarstwa świata. Narodziny – rozkwit – upadek*, Warszawa 1994. Kennedy argumentował, że Stany Zjednoczone, jak każde mocarstwo w dziejach ludzkości, upadną. Nye wprowadził dwa wymiary potęgi: *twardą* i *miękką* oraz wskazał na konieczność zmiany strategii zachowania USA w środowisku międzynarodowym, jeśli chcą utrzymać pozycję dominującą. Od początku kategoria *soft power* była więc częścią dyskursu – kategorią stworzoną dla prezentacji określonej wizji rzeczywistości międzynarodowej, opozycyjnej wobec poglądów Kennedy'ego.

wzrastająca rola „miękkich” instrumentów polityki zagranicznej, mających „przekonać innych, aby chcieli robić to, czego my pragniemy”. Stąd koncepcja *soft power* została oparta na założeniu, że zdolność do przyciągania innych może zmienić ich preferencje w taki sposób, aby działali w interesie państwa dysponującego odpowiednią „atrakcyjnością”. Od tego momentu termin *soft power*, chociaż stojący za nim zamysł nie jest nowy, powszechnie występuje zarówno w debatach naukowych, jak i praktyce polityki zagranicznej. Należy pamiętać, że koncepcja ta powstała w określonych warunkach czasoprzestrzennych, zaczęła ewoluować i nabierać znaczeń nieraz innych od pierwotnie nadanych jej przez Josepha S. Nye’a, co oczywiście zachęca do krytycznej analizy i pojęcia, i jego stosowania.

Zagadnienie *soft power* wpisuje się w debatę nad jedną z kluczowych kwestii w nauce o stosunkach międzynarodowych, jaką jest konceptualizacja pojęcia *power* – zazwyczaj tłumaczonego na język polski jako *siła* lub *potęga*. Niniejszy artykuł został poświęcony w pierwszym rzędzie pojęciu „potęgi”, którą wstępnie można określić jako zdolność do powodowania zmiany lub opierania się jej. Następnie krytycznej analizie została poddana koncepcja *soft power*, opierająca się na takich pojęciach, jak atrakcyjność państwa lub projektowana przez nie na zewnątrz możliwość przekonywania innych do swoich idei i poglądów na rzeczywistość. Ponieważ „atrakcyjność” sama w sobie jest pojęciem subiektywnym, zależnym od wzajemnej percepcji podmiotów wchodzących w interakcje, więc tym, co ma odróżniać *soft* od *hard power*, są jej źródła. Mamy tutaj wszakże do czynienia z niejasnościami, gdyż niektóre z tych źródeł można uznać za „naturalnie” atrakcyjne tylko dla niektórych podmiotów, np. pewne wartości (dla państw demokratycznych); inne są konstruowane w ramach interakcji pomiędzy aktorami. Niemniej jednak najczęściej za źródła *soft power* uznaje się kulturę, wartości, a także politykę zagraniczną (jeśli jest ona postrzegana jako legitymizowana), przez co w konsekwencji państwo niekoniecznie może je wszystkie w pełni kontrolować. Również liczba podmiotów związanych z *soft power* jest znacznie większa niż w tradycyjnym instrumentarium polityki zagranicznej. W ostatniej części tekstu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy w praktyce jest możliwe rozróżnienie pomiędzy *miękką* a *twardą siłą*?

Autorzy pragną zaznaczyć, że celem artykułu nie jest dyskredytacja koncepcji „miękkiej siły”, a jedynie rozważenie statusu pojęcia *soft power*

w dyskursie toczącym się w obszarze badawczym stosunków międzynarodowych.

Czym jest *potęga* w stosunkach międzynarodowych?

*Potęga*² jest z jednym kluczowych pojęć w stosunkach międzynarodowych, lecz mimo to (lub właśnie z tego powodu) szeroko kontestowanym³. W Polsce dodatkową trudność sprawia odpowiednie przetłumaczenie terminu *power*, gdyż każdą z ewentualnych propozycji można uznać za wynik wcześniejszej jego interpretacji. Stąd *power* tłumaczone jako „siła”, „potęga”, „moc”, „władza”, „wpływ”⁴ ukierunkowuje nas na zdefiniowany już obszar badawczy, narzucający zarówno konkretne rozumienie samego pojęcia, jak i sposoby wykorzystywania go jako kategorii analitycznej. Dodatkowo brak jednego pojęciowego odpowiednika powoduje, że w rozważaniach na temat *potęgi* w literaturze polskiej autorzy mogą posługiwać się odmiennymi terminami, traktując definiowane przez nie sprawy jako odrębne zjawiska, podczas gdy *de facto* chodzi o ten sam fenomen.

Ponieważ tradycyjnie *potęga* w stosunkach międzynarodowych jest łączona z państwem i relacjami międzypaństwowymi, koncepcja ta oraz sposób jej rozumienia najczęściej są wiązane z paradygmatem realistycznym. Z drugiej strony jednym z głównych aksjomatów realizmu jest przetrwanie oraz interes państwa, w rezultacie kategorie te zostały skojarzone z konceptualizacją *potęgi*. W efekcie *potęga* stała się centralnym punktem badań nad bezpieczeństwem państwa (np. w koncepcjach równowagi sił – *balance of power*, interesu definiowanego przez *potęgę*). Jednak zainteresowanie *potęgą*, jak podkreśla Alexander Wendt, nie jest właściwe wyłącznie reali-

² W Polsce *potęgę*, jej wymiary i miejsce w teorii stosunków międzynarodowych omawia m.in. A. Wojciuk, *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010.

³ Nie istnieje tym samym jedna uznawana definicja *potęgi* określająca jej naturę i cechy wyróżniające. J. Bially Mattern, *Why 'Soft Power' Isn't Sso Soft Representational Force and Attraction in World Politics*, [w:] *Power in World Politics*, red. F. Berenskoetter, M. J. Williams, London 2007, s. 100.

⁴ Według słownika angielsko-polskiego Collinsa *power* można tłumaczyć jako: władzę, zdolność (do), uprawnienie, moc, siłę; hasło to jest wiązane z pojęciami mocarstwa, *potęgi*. W języku angielskim również występuje ten problem, *power* może być rozumiane np. jako *strength* lub *influence*.

stom, gdyż „wówczas każdy badacz polityki międzynarodowej byłby realistą”. Linia podziału przebiega raczej wzdłuż zagadnienia: „jak *potęga* jest stanowiona” – zwolennicy realizmu akcentują, że „efekty potęgi są konstruowane przede wszystkim przez siły czysto materialne”, natomiast odmienne podejście będzie głosić, że „potęga jest stanowiona przede wszystkim przez idee i kontekst kulturowy”⁵. Potęga przejawia się zatem w wielu formach, wymykając się jednemu tylko opisowi. Próby szerszej konceptualizacji tego pojęcia w ramach podejścia konstruktywistycznego podjęli m.in. Michael Barnett i Raymond Duval, rozpatrujący potęgę w aspekcie stosunków społecznych dających aktorom możliwości decydowania o ich otoczeniu i losie. W centrum tej konceptualizacji znajdują się dwa analityczne wymiary: rodzaje relacji społecznych, za pośrednictwem których działa potęga, i specyficzność relacji społecznych, dzięki którym powstają efekty wpływające na zdolności aktorów⁶. Możliwe jest także posługiwanie się pojęciem „potęga” w kontekście nie stanu, lecz procesu, w trakcie którego kształtowane są relacje między aktorami, a uwaga skupia się na efektach ich działań.

Należy zatem jeszcze raz podkreślić, że przyjęte znaczenie *power* (siła? potęga? władza? wpływ? coś innego?) decyduje o tym, co uznajemy za ważne i na czym skupiamy się w badaniach. Stąd istotne jest uświadomienie sobie, jak różne rozumienia potęgi są związane z odmiennymi nurtami teoretycznymi (i wyborem podstaw ontologicznych refleksji). Wzmacnia tę konstatację świadomość, że każdy sposób postrzegania pewnego zjawiska informuje także o tym, jak nie jest ono postrzegane⁷. Należy zatem pamiętać o ograniczeniach wbudowanych w konkretne konceptualizacje pojęcia.

Zamiast próby sformułowania jednej satysfakcjonującej definicji potęgi, mając na względzie wielowymiarowość tej kategorii, przedstawimy trzy zakresy jej rozumienia. Tym samym, biorąc pod uwagę konkretny wymiar, decydujemy się nie tylko na pewne rozstrzygnięcia metodologiczne (czyli: jak badać potęgę), określenie (bądź nie) potęgi jako kategorii epistemologicznej, ale również odwołujemy się do założeń ontologicznych dotyczących natury stosunków międzynarodowych (czyli m.in. kto i co je tworzy oraz wyodrębnia spośród innych dziedzin nauk społecznych).

⁵ A. Wendt, *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 97.

⁶ *Power in Global Governance*, red. M. Barnett, R. Duval, Cambridge 2005, s. 8–9.

⁷ F. Berenskoetter, *Thinking about Power*, [w:] *Power in World*, s. 3.

Po pierwsze, potęga może być rozumiana w kontekście rozstrzygnięcia konfliktów, czyli jako zdolność np. do wygrywania wojen. Dominuje tutaj podejście realistyczne, choć należy pamiętać o jego wewnętrznym zróżnicowaniu. Konceptualizacja potęgi zaproponowana przez Hansa Morgenthaua jest zdecydowanie szersza od interpretacji Kennetha Waltza⁸. Zdaniem pierwszego autora w myśl drugiej zasady realizmu politycznego „interes państwa powinien być definiowany w kategoriach ‘potęgi’”⁹; jednocześnie jednak Morgenthau przedstawił bardzo rozbudowany zasób źródeł, sposobów wykorzystania i występowania potęgi w stosunkach międzynarodowych¹⁰. Natomiast w realizmie strukturalnym Waltza wskaźnikiem mierzenia potęgi jest rozkład zasobów militarnych. Zatem zakładając, że podstawową kategorią określającą potęgę jest zdolność wygrywania wojen, oparte na niej relacje wskazują na poziom bezpieczeństwa (lub jego brak), a posiadanie potęgi jest równoznaczne z byciem bezpiecznym. W tym ujęciu zatem analiza potęgi jest analizą wąsko pojmowanego bezpieczeństwa. Dodatkowym założeniem jest to, że jej rozkład jest grą o sumie zerowej¹¹. Za tym rozumieniem potęgi idzie konkluzja, że wraz ze wzrostem siły militarnej powinna wzrastać potęga państwa. Nie rozwiązuje to jednak problemu, czy miernikiem potęgi powinno być posiadanie pewnych zasobów, czy wyniki danego działania (i czy mogą być one obiektywnie mierzalne). Chodzi o to, że same zasoby materialne niekoniecznie muszą gwarantować osiągnięcie zamierzonych celów. Ten sam problem się pojawia przy rozpatrywaniu potęgi jako kontroli nad różnego rodzaju zasobami.

Po drugie, potęgę można rozumieć jako kontrolę nad „ustanawianiem reguł” (*agenda-setting*). Inaczej mówiąc, co do podejmowania decyzji istotne jest zrozumienie, kto ma władzę wykluczania i/lub wprowadzania określonych kwestii do dyskusji. Następuje tutaj głównie nacisk na strukturę w tym rozumieniu, że dotyczy sytuacji, w których środowisko (nie)sprzyja jednej ze stron. Relacje między aktorami są wtopione w instytucjonalne uwarunkowania i potęgą jest zdolność kształtowania tych uwarunkowań.

⁸ Krytyka realizmu strukturalnego w odniesieniu do *power* zob. S. Guzzini, *Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis*, „International Organization”, 1993, nr 3, s. 443–478.

⁹ H. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010, s. 21.

¹⁰ Ibidem, s. 47–98.

¹¹ F. Berenskoetter, *op.cit.*, s. 4–7.

Stąd ten wymiar potęgi jest szczególnie obecny w teoriach dotyczących instytucji i reżimów, ale też w dyskusji dotyczącej zjawiska globalizacji. Potęga może być rozumiana jako kontrola nie tylko nad agenda-setting, ale również nad kanałami komunikacji, przepływem informacji, decyzjami dotyczącymi członkostwa w instytucjach itp. Mamy tutaj do czynienia z „odpaństwowieniem” i „zdemilitaryzowaniem” potęgi.

Po trzecie, dyskusja wokół potęgi może koncentrować się na jej rozumieniu jako wpływie, możliwości ustalania i kontrolowania „normalności”, gdzie w analizę zaangażowane są przede wszystkim podejścia krytyczne. Punktem wyjścia jest spostrzeżenie, że brak konfliktu nie oznacza braku relacji opartych na potędze (np. podejścia feministyczne, postkolonialne itp.). Co więcej, takie relacje mogą się przejawiać w zapobieganiu pojawiania się w debacie pewnych kwestii i narzucaniu przekonania o braku konfliktu interesów. Samo sprawowanie władzy może nie być dostrzegane przez tych, którzy podlegają jej skutkom¹².

Wymienione sposoby rozumienia potęgi częściowo korespondują z jej traktowaniem jako atrybutu (coś, co aktorzy posiadają, lub do czego mają dostęp), relacji (zdolności do wpływania na innych) lub elementu struktury¹³. Potęga rozpatrywana w aspekcie pewnych atrybutów (populacja, siła militarna, położenie geograficzne) stanowi często punkt wyjścia w rozważaniach nad mocarstwowością. Należy zwrócić uwagę, że wszelkie atrybuty potęgi nabywają znaczenia jedynie w odniesieniu do innych aktorów.

Przedstawione rozważania ukazują trudności w sformułowaniu jednej, całościowej definicji potęgi w stosunkach międzynarodowych. Jako punkt wyjścia najczęściej przywołuje się definicję Roberta Dahla (lub jej wariacje), wyjaśniającą, że potęga to „zdolność do tego, aby inny aktor zrobił to, czego w innym przypadku by nie zrobił lub aby nie zrobił tego, co w innym wypadku by zrobił”¹⁴. Można ją rozumieć jako sposób, „w jaki jedno państwo wykorzystuje zasoby materialne do zmuszenia innego państwa do zrobienia czegoś, czego ono nie chce”¹⁵, lecz potęga to nie tylko zdolność do zmian, lecz również do opierania się im. Innymi słowy, potęga może oznaczać

¹² S. Lukes, *Power: A Radical View*, Basingstoke 2005.

¹³ Ch. Brown, K. Ainley, *Understanding International Relations*, Basingstoke 2005, s. 82.

¹⁴ Ibidem, s. 83.

¹⁵ M. Barnett, R. Duvall, *Power in International Relations*, „International Organization”, 2005, nr 1, s. 40.

umiejętność wpływania na innych w celu uzyskania pożądaných efektów (jest to znaczenie przyjęte przez Josepha Nye'a¹⁶). Ponadto, pomijając materialny wymiar potęgi¹⁷, pojęcie to zawsze odnosi się do relacji. Nie chodzi tylko o możliwość działania aktora A (np. operującego w ramach „interesu rozumianego w kategoriach potęgi”), lecz również o reakcję na nie aktora B. Stąd jedynie materialne przesłanki potęgi nie pozwalają na ostateczne określenie i porównanie potęgi danego aktora (mogą oczywiście informować o „prawdopodobieństwie” pewnych zachowań, które wszak często zależą od kontekstu podejmowanych działań). Poza tym należy uwzględnić wewnętrzny i zewnętrzny wymiar potęgi. W pierwszym wypadku będziemy mówili o zdolności do działania (czyli o poziomie autonomii działania), w drugim – o zdolności do kontrolowania zachowania innych¹⁸.

W świetle powyższych rozważań podział potęgi na miękką (*soft power*) i twardą (*hard power*) opiera się na doborze instrumentów i charakterze relacji między aktorami (patrz schematy 1 i 2) oraz dotyka raczej strategii działania w środowisku międzynarodowym (doboru instrumentów) niż natury pojęcia potęgi. Ta ostatnia, rozumiana w sposób procesualny i relacyjny, odnosi się raczej do ogólnego charakteru relacji między aktorami w środowisku międzynarodowym (i naszego zapatrywania na tę rzeczywistość – niemożliwe wydaje się tutaj uniknięcie wyborów ontologicznych i „obiektywnego” opisu rzeczywistości międzynarodowej), niezależnie od konkretnych stosowanych tu instrumentów.

Joseph S. Nye, odpowiadając na pytanie, czym jest *soft power*, wyjaśniał: „jest to umiejętność uzyskania tego, czego się chce za pomocą atrakcyjności, a nie przez zastosowanie przymusu lub systemu nagród. *Hard power* zaś to umiejętność wymuszania, która wynika z siły militarnej i gospodarczej danego państwa. *Soft power* wyrasta z atrakcyjności kultury danego państwa, jego

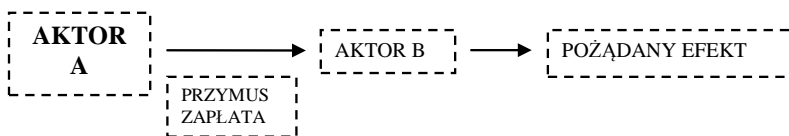
¹⁶ J. S. Nye, *Notes for a Soft Power Research Agenda*, [w:] *Power in World*, s. 163.

¹⁷ Potęgonomia i potęgomelia wzbudzają ogromne kontrowersje na gruncie dyscypliny, podobnie jak wszelkie próby kwantyfikacji zjawisk społecznych. Wydaje się, że wraz ze zdyskredytowaniem dorobku nurtów pozytywistycznych w stosunkach międzynarodowych i wprowadzeniem do dyskursu zagadnienia asymetryczności zagrożeń i konfliktów wartość klasycznych metod pomiaru potęgi jest kwestionowana. Na temat pomiaru potęgi zob. M. Sułek, *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004, s. 79–94.

¹⁸ M. Griffiths, T. O'Callaghan, S. C. Roach, *International Relations. Key Concepts*, New York 2008, s. 258.

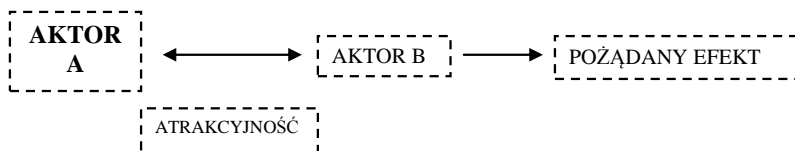
politycznych ideałów i prowadzonej polityki¹⁹. Nye opracował koncepcję *soft power* celem dodania nowego elementu do toczącej się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku debaty na temat malejącej roli Stanów Zjednoczonych w środowisku międzynarodowym²⁰. Nie była ona pomyślana jako kategoria normatywna, ale deskryptywna²¹. Jednakże jak sugeruje tytuł jednej z książek Nye'a rozwijających koncepcję *soft power*, jest ona bezpośrednio związana z praktyką i dążeniem do „osiągnięcia sukcesu w polityce światowej”²². Nye przyznaje, że „koncepcja jest nowa, lecz zachowania, do jakich się odnosi, nowe nie są”²³. Zatem np. zaprezentowana przez Morgenthaua polityka imperializmu kulturowego²⁴ może być w zasadzie uznana za odpowiednik *soft power* w drugiej połowie lat czterdziestych XX wieku. Należy pamiętać, że Nye nie stworzył w 1990 roku nowej kategorii analitycznej, ale w zasadzie przypomniał i rozwinął jeden z aspektów, który pojawiał się już wcześniej w dyskursie na gruncie dyscypliny.

Schemat 1. Potęga jako zjawisko oparte na relacjach – *hard power*



Źródło: Opracowanie własne.

Schemat 2. Potęga jako zjawisko oparte na relacjach – *soft power*



Źródło: Opracowanie własne.

¹⁹ J. S. Nye, *Soft Power and European-American Affairs*, [w:] *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, red. T. L. Ilgen, Ashgate 2006, s. 26.

²⁰ Idem, *Notes for a Soft Power*, s. 162.

²¹ Ibidem, s. 169.

²² Idem, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.

²³ Idem, *Notes for a Soft Power*, s. 162.

²⁴ H. Morgenthau, op.cit., s. 88–91.

Definicja *soft power*

Krytyczna analiza pojęcia

Krytyczna analiza pojęcia *soft power* napotyka na zróżnicowane problemy. Zdaniem autorów do najważniejszych kontrowersji związanych z określeniem statusu „miękkiej siły” w teorii stosunków międzynarodowych należy zaliczyć: niedookreśloność tego pojęcia, oderwanie „miękkiej siły” od czynników materialnych, teleologiczny charakter tej kategorii i jej relacyjność wobec *hard power*.

Przez niedookreśloność rozumiemy brak precyzyjnej wykładni, czym jest *soft power*, i jakie podmioty ją stosują oraz jaki jest jej zakres przedmiotowy. Ze względu na genezę pojęcia *soft power* odnosi się ono w głównej mierze do aktorów państwowych. Nye skupia się na omówieniu użyteczności *soft power* dla Stanów Zjednoczonych²⁵, natomiast trwający w ostatnich latach proces przenoszenia tej kategorii na ogół stosunków międzynarodowych może być częściowym wyjaśnieniem kontrowersji, jakie ono budzi. Drugim źródłem niedookreśloności „miękkiej siły” jest natura dyskursu na gruncie stosunków międzynarodowych²⁶. Dodatkowo *soft power* jest niedookreślona przez konteksty, w których Nye używa tego pojęcia. Można zaryzykować stwierdzenie, że jest to ponowoczesna, postmodernistyczna kategoria analityczna, której został nadany wymiar prakseologiczny, a która swoją siłę czerpie z odbywającego się wokół niej dyskursu. Według Josepha S. Nye'a „*soft power* staje się znacząca jedynie w złożonym środowisku, w którym państwa muszą się mierzyć z ekonomiczną współzależnością, rozprzestrzenianiem się technologii – ze szczególnym uwzględnieniem technologii komunikacyjnych i militarnych, aktorami transnarodowymi i zmianami hierarchii spraw politycznych w relacjach międzypaństwowych”²⁷.

²⁵ Nye posługuje się leksyką państwocentryczną i wydaje się, że upodmiotawia grupy terrorystyczne jako aktorów stosunków międzynarodowych, ale nie widzi możliwości budowania przeciwładzy wobec amerykańskiej hegemonii w takim sensie jak zaproponowana przez Urlicha Becka idea przeciwładzy.

²⁶ A. Polus, *Kryzys teorii stosunków międzynarodowych w dobie globalizacji*, „Kultura – Historia – Globalizacja”, 2010, nr 8, s. 133–143, <http://www.khg.uni.wroc.pl/files/14khg8-polus.pdf>.

²⁷ A. Chong, *Foreign Policy in Global Information Space. Actualizing Soft Power*, New York 2007, s. 4–5.

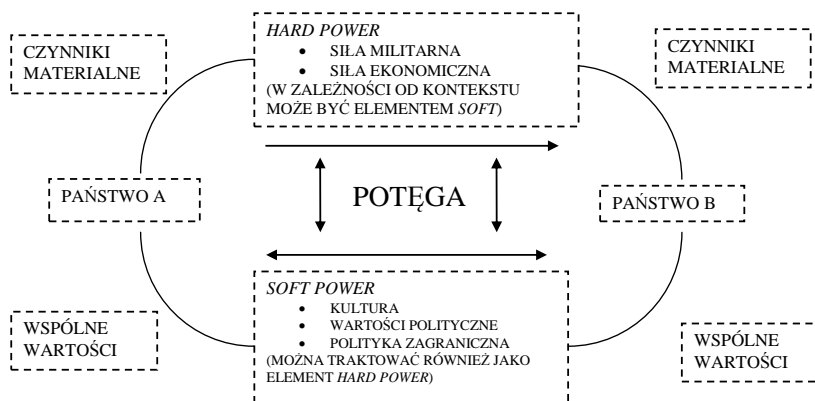
Dyskursowi na temat *soft power* towarzyszy akceptacja argumentów o braku stałości w stosunkach społecznych i niemożności zapobieżenia zmianom w środowisku międzynarodowym. Argumenty te Nye dodatkowo wzmocnił realistycznym stwierdzeniem, że system międzynarodowy może w „naturalny” sposób dążyć do równowagi przez budowanie przeciwwładzy wobec dominującego mocarstwa²⁸ (dlatego też – i przede wszystkim z powodów praktycznych – warto dyskutować o „miękkiej sile”).

Innym zabiegiem stosowanym przez Nye’a jest presupozycja, że jego koncepcja jest bardziej wyrafinowana niż *hard power*. W jego artykułach, a także w wywiadach z nim często pojawiają się wypowiedzi typu: „wszyscy rozumieją, czym jest klasyczna *hard power*”; „*soft power* nie może być mierzona tak jak *hard power* na podstawie środków dostępnych danemu aktorowi”. Tym samym Nye sugeruje, że „miękką siłą” jest pojęciem wymykającym się kwantyfikacji i bardziej wysublimowanym niż klasyczne wymiary potęgi. niesprawiedliwe byłoby oskarżanie Nye’a o przeintelektualizowanie „miękkiej siły”, jednakże jej permanentna relacyjność wobec *hard power* sprawia, że jawi się ona nie tylko jako dialektyczne dopełnienie ogólnej koncepcji potęgi, ale z powodu swojej niuansowości może być widziana jako kategoria wymagająca od odbiorców wyższego poziomu percepcji spraw międzynarodowych. Z drugiej strony siłą koncepcji *soft power* jest możliwość jej implementacji do opisu interakcji na wszystkich szczeblach życia społecznego – od relacji interpersonalnych po szeroko rozumiane stosunki międzynarodowe (zatem wykraczamy tutaj poza ścisły państwowcentrycyzm). Nye, omawiając „miękką siłę”, często odnosi się do przykładów z życia codziennego i sposobów, jakimi jednostki skłaniają innych, aby zachowywali się zgodnie z ich wolą²⁹. Zabieg ten nieuchronnie prowadzi do antropomorfizacji państw, co współgra z ontologią społecznokonstruktivistyczną, jednakże może być krytykowane przez autorów uznających stosunki międzynarodowe za samodzielne pole badawcze, natomiast używanie analogii z życia codziennego do wyjaśniania interakcji występujących w środowisku międzynarodowym za błąd metodologiczny.

²⁸ J. S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford 2002, s. 1–5.

²⁹ Idem, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Warszawa 2009, s. 101; *Conversations with History: Joseph S. Nye* (wywiad z J. S. Nye’em przeprowadzony przez Harry’ego Kreislera, University of Berkeley, 8.04.1998), <http://conversations.berkeley.edu/content/joseph-s-nye>.

Schemat 3. Relacje między soft a hard power



Źródło: Opracowanie własne.

Jak już nadmieniono, niedookreśloność kategorii *soft power* jest pogłębianą przez jej definiowanie w konfrontacji z pojęciem *hard power* (patrz schemat 3). *Hard power* tradycyjnie ma dwa wymiary: ekonomiczny i militarny. Do tradycyjnych wymiarów potęgi są stosowane mierniki materialne (potęgonomia, potęgometria). Sposoby uzyskania pożądanych zachowań podmiotów, wobec których używa się tradycyjnie rozumianej potęgi, zawsze wymagają osadzenia danej relacji (w mniejszym lub większym stopniu) w kontekście kar i zachęt, które muszą mieć wymiar materialny. W zasadzie mamy tutaj oderwanie *hard power* od kontekstu kulturowego i normatywnego (które mogą oczywiście wpływać na stosowanie instrumentów *hard power*, lecz można sobie wyobrazić ich wykorzystanie nawet wbrew takim uwarunkowaniom). Z lektury tekstów Nye'a wynika, że *soft power* nie musi mieć wymiaru materialnego. Jest to rodzaj potęgi, której przymiotami są przekonywanie, atrakcyjność, nawet uwodzenie. Innymi słowy, „miękką siłą” na poziomie teoretycznym odnosi się do niematerialnego procesu „porywania” umysłów przez określone idee, wzorce zachowań, przekonania (zazwyczaj tworzące rdzeń podzielanych wspólnie wartości). Jednakże ów niematerialny wymiar *soft power* nie mógłby zaistnieć bez podstaw fizycznych; mówiąc obrazowo, Hollywood nie miałoby siły oddziaływania bez infrastruktury pozwalającej na produkcję, wprowadzenie na rynek i reklamę powstających tam filmów (idąc dalej, ta siła

byłaby ograniczona również bez możliwości nadawania/kontrolowania znaczenia, czyli decydowania co jest, a co nie jest „hitem” filmowym – dominację Hollywood można dostrzec w kontrolowaniu samej „struktury” przemysłu filmowego i popkultury). Nye, omawiając *soft power*, odnosi się do prakseologicznego wymiaru tego pojęcia. Argumentuje, że wykorzystywanie „miękkiej siły” nie wiąże się ze znacznymi nakładami finansowymi. *Soft power* ma być tańsza od tradycyjnych rodzajów potęgi, gdyż opiera się na relacji emocjonalnej, której wytworzenie nie wymaga tak dużej ilości środków, jak klasyczna relacja podporządkowania wynikająca z przewagi fizycznej. „Gdy możesz osiągnąć to, aby inni chcieli tego, co ty chcesz, nie musisz wydawać wiele na ‘kija i marchewkę’ aby przesunąć ich na swoją stronę. Uwodzenie jest zawsze bardziej skuteczne niż wymuszanie, a wartości takie jak demokracja, prawa człowieka, indywidualne możliwości są bardzo kuszące. Lecz atrakcyjność może zmienić się w odrzucenie, gdy jawimy się jako pełni arogancji i hipokryzji”³⁰.

Soft power koncentruje się właśnie na atrakcyjności (czyli uwodzeniu), która ma być siłą przyciągającą innych i odpowiedzialną za uzyskanie pożądanых rezultatów. Problemem jest jednak określenie, czym jest atrakcyjność. Dla Janice Bially Mattern natura tego pojęcia może mieć związek nie tylko z urokiem idei i wartości prezentowanych przez jednego z aktorów międzynarodowych. Atrakcyjność jest w znacznej mierze doświadczeniem subiektywnym – to, co jednych pociąga, dla innych może być odpychające i nie do zaakceptowania. Jednocześnie dyskurs na temat atrakcyjności może przybrać postać narzucania pewnych wartości i idei³¹. W konsekwencji *soft power* może tracić swój „miękki” komponent i przeistaczać się w subtelniejszą postać *hard power*. Nye, komentując interpretację Mattern, stwierdza, że przyjmuje ona bardzo szerokie znaczenie terminu „przymus”; jednocześnie przyznaje, że w niektórych przypadkach *soft power* ma źródło w *hard power*, lecz w innych nie. Polityczna różnorodność i instytucjonalna fragmentacja ma uniemożliwiać utrzymanie nad dyskursem wyłącznej kontroli w sensie hegemonii gramsciańskiej³². Kontrowersyjne jest jednak

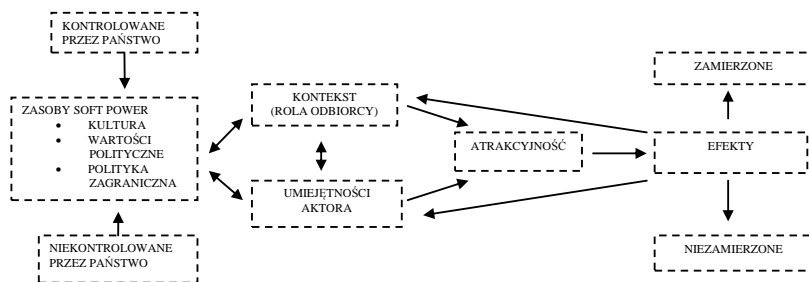
³⁰ J. S. Nye, *Soft Power and European-American Affairs*, s. 26; *Conversations with History: Joseph S. Nye*.

³¹ J. Bially Mattern, *op.cit.*, s. 115–117.

³² J. S. Nye, *Notes for a Soft Power*, s. 168–169.

twierdzenie Nye'a, że „soft power opiera się na wspólnych wartościach”³³ (patrz schemat 3) – rzucając zresztą cień na „atrakcyjność”. Biorąc pod uwagę wartości przywoływane przez Nye'a, można sądzić, że soft power jest najłatwiejsza do zastosowania w świecie zachodnim, wśród państw demokratycznych, a więc dzielących te same wartości. Jednocześnie jest ona wykorzystywana do propagowania tych wartości, co prowadzi do zespolenia soft power i społeczeństwa demokratycznego (soft power zyskuje tu wymiar normatywny). W innych sytuacjach może dochodzić do odmiennego rozumienia natury soft power, np. w szeroko dyskutowanej kwestii soft power Chin³⁴ (lecz jeśli uznamy, że pojęcie to ma się odnosić do kwestii osiągnięcia sukcesu w polityce światowej, instrumentalne traktowanie soft power nie powinno wzbudzać kontrowersji). Dodatkowo, uwzględniając subiektywną naturę atrakcyjności, wzrasta rola przedmiotu „uwodzenia” (co podkreśla Nye). Dlatego niektóre działania i ich odbiór (mając charakter intersubiektywny) nie tylko mogą zwiększać zasoby soft power danego aktora (aktor A jest postrzegany jako atrakcyjny przez aktora B, to zaś zwiększa niejako automatycznie zasoby atrakcyjności aktora A w dalszych kontaktach), lecz także decydować o tym, co jest atrakcyjne, czyli kształtować samą soft power (patrz schemat 4).

Schemat 4. Działania wykorzystujące atrakcyjność w celu osiągnięcia pożądanych efektów



Źródło: Opracowanie własne.

³³ Idem, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces*, s. 149.

³⁴ Literatura dotycząca chińskiej soft power jest bardzo liczna, całościowy obraz debaty i rozumienia pojęcia, dostarcza książka, *Soft Power. China's Emerging Strategy in International Politics*, red. L. Mingjiang, Plymouth 2009.

Rozpatrując *soft power* od tej strony, należy zwrócić uwagę na relacje między poszczególnymi „etapami” jej stosowania (schemat 4). Zasoby *soft power* są pochodną zarówno umiejętności działania danego aktora, jak i kontekstu ich zastosowania, które wzajemnie wpływają na siebie i na wyjściowe zasoby. Kontekst działania i umiejętności aktora przekładają się na atrakcyjność danego przekazu (można założyć, że im większa zbieżność między wartościami wyznawanymi przez „nadawcę” i odbiorcę”, tym większa atrakcyjność przekazu). Sama atrakcyjność jest kluczem do osiągnięcia zamierzonego efektu, choć biorąc pod uwagę ograniczoną kontrolę nad zasobami *soft power* i złożoność atrakcyjności, należy się również liczyć ze skutkami niezamierzonymi. Pożądane rezultaty wzmacniają, niepożądane zaś osłabiają możliwości dalszego stosowania *soft power*, ale wykorzystanie „miękkiej siły” zawsze ma charakter ciągłego procesu, podczas którego ulega ona stałej redefinicji, zależnej od wszystkich uczestników tej relacji.

W rezultacie, jak można wnioskować również z prac Nye’a, skuteczność użycia *soft power* jest dużo mniej przewidywalna niż *hard power* (co wynika m.in. z braku pełnej kontroli państwa nad zasobami *soft power*, a także z natury relacji *soft* i *hard power*). Dodatkowo można odnieść wrażenie, że wywody Nye’a mają charakter teleologiczny. Wszystkie zmiany ilościowe i jakościowe zachodzące w środowisku międzynarodowym od zakończenia zimnowojennej rywalizacji, aczkolwiek traktowane jako neutralne w swoim przebiegu, są przez niego przedstawiane również jako argumenty wspierające konieczność używania *soft power* w strategii polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Dla wzmocnienia tego stanowiska Nye stwierdza, że inni aktorzy używają zasobów „miękkiej siły”: „Ogromne przepływy informacji rozszerzyły liczbę transnarodowych kanałów komunikacyjnych między granicami państw. Jak zauważyliśmy wcześniej, rynki globalne i organizacje pozarządowe – w tym również terroryści – odgrywają coraz większą rolę i wiele z nich dysponuje środkami do realizowania *soft power* (ang. *soft power resources*). Państwa są w łatwiejszy sposób penetrowane i do opisu stosunków międzynarodowych nieadekwatny jest model suwrennych kul bilardowych odbijających się od siebie”³⁵.

Nye przypomina, że w jego ujęciu *soft power* nie miała być koncepcją normatywną, chociaż w trakcie ugruntowywania pozycji tej koncepcji

³⁵ J. S. Nye, *The Paradox of American Power*, s. 141.

w dyskursie takie cechy jej nadaje. Podkreśla też, że *soft power* jest dla niego terminem używanym raczej do opisu rzeczywistości, a nie do określania, jaka ta rzeczywistość powinna być³⁶. *Soft power*, jak każdy rodzaj władzy, może być wykorzystywana do osiągnięcia celów dobrych bądź złych, czyli sama w sobie jest aksjologicznie kategorią neutralną. Nye jest świadom, że „miękką siłą” nie jest automatycznie bardziej efektywna lub moralna niż *hard power*, a „wykręcanie” umysłów niekoniecznie jest lepsze od wykręcania rąk³⁷. Istnieje jednak sprzeczność w wywodzie Nye'a – jeśli *soft power* jest społecznie konstruowana i pozostaje osadzona w wartościach oraz środkach (ang. *resources*), na których się opiera (są nimi obok kultury „wartości polityczne” oraz kwestie związane z legitymizacją prowadzonej polityki), to wówczas jej nieodłącznym przymiotem musi być normatywność. Przyjmując społecznokonstruktivistyczną wizję rozwoju sytuacji międzynarodowej, która w skrócie sprowadza się do wzajemnego kształtowania percepcji i kreowania intersubiektywnej wiedzy przez podmioty i struktury (materialne i niematerialne) funkcjonujące w głęboko społecznej rzeczywistości, należy uznać, że sytuacja idealnej obojętności (bądź braku zdania na dany temat) nie jest możliwa. Nye, chociaż kilkakrotnie powołuje się na konstruktywizm społeczny, zdaje się nie zauważać, że w procesie promowania określonych wartości bądź ułatwiania „użytkowania” *soft power* dzięki dzieleniu wspólnych przekonań³⁸ owe wartości/przekonania jako takie nie są bytami idealnymi, w konsekwencji i *soft power* nie może istnieć w stanie idealnym (autor omija tę sprzeczność, pisząc o „wartościach uniwersalnych”, takich jak prawa człowieka, jednak jakkolwiek uniwersalizm jest nie do pogodzenia z ontologią społecznokonstruktivistyczną). Jest ona zawsze społecznie konstruowana zależnie od sytuacji, poziomu percepcji aktorów i ich refleksyjności. Innymi słowy – na poziomie analitycznym *soft power* powinna zawsze występować z przymiotnikami określającym legitymizację polityki prowadzonej przez dane państwo, wartości, które to państwo chce przez nią promować/ugruntowywać, i kontekst aksjologiczny, który ułatwia/utrudnia bądź ma charakter neutralny dla „skuteczności” używania „miękkiej siły”. Stosunki międzynarodowe są dziedziną aktywności ludzkiej, w której w dialektyczny sposób wpływają na siebie normy klasycznych

³⁶ Idem, *Notes for a Soft Power*, s. 169.

³⁷ Idem, *Konflikty międzynarodowe*, s. 101.

³⁸ Idem, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces*, s. 31.

relacji międzynarodowych (streszczone np. w formalnoprawnej równości państw i zasadzie suwerenności) oraz normy tworzone *ad hoc* celem odpowiedzi na współczesne problemy międzynarodowe (np. interwencja humanitarna). Nye w głównej mierze odnosi się do klasycznych ideałów liberalizmu związanych z wolnością jednostki i prawami człowieka. Mamy tu jednak do czynienia z paradoksem – jeśli *soft power*, zgodnie z definicją Nye’a, zostanie uznana za część składową procesu projekcji potęgi jednego podmiotu na drugi („umiejętność uzyskania tego, czego się chce”), to w konsekwencji w niektórych wypadkach może być ona potraktowana instrumentalnie i podmiot bardziej świadomy może używać jej w sposób, który doprowadzi do ograniczania wolności jednostek lub „przekonywać” do działań niezgodnych z prawami człowieka, czyniąc to celem osiągnięcia doraźnych korzyści w imieniu obrony zasad „ogólnoludzkich”, które to zasady są według Nye’a dobrą podstawą do wykorzystywania „miękkiej siły”. Nie można bowiem założyć, że zastosowanie *soft power* w polityce światowej zawsze będzie służyć upowszechnianiu jedynie „pozytywnych” wartości i norm moralnych.

Hard power jest zawsze związana z koniecznością dominacji podmiotu A nad podmiotem B. Można odnieść wrażenie, że Joseph S. Nye, formułując termin *soft power*, wyrugował stosunek dominacji – niezgodny z liberalną wizją świata – z koncepcji międzynarodowej potęgi, którą w tym kontekście rozumie się bardziej jako perswazję i która powinna prowadzić do współpracy. Jednakże myślenie takie jest metafizyczne – *soft power* może równie jaskrawo przejawiać się w formie dominacji, jak klasyczna *hard power*, a w ekstremalnej sytuacji może przyjąć formę imperializmu kulturowego. Dobrym przykładem zmiany znaczeń, jakie nadaje się tej koncepcji, jest wspomniana wyżej popularność tej kategorii w opisie polityki Chin³⁹. Autorzy prac poświęconych chińskiej *soft power* często podkreślają, że ma ona bądź inne znaczenie od tego, które nadał jej Nye, bądź znaczenie to sami zmieniają w celu „dostosowania” tej koncepcji do realiów Państwa Środka⁴⁰. Tym samym pojęcie to zostaje wyrwane z kontekstu, w jakim zastosował je Nye.

³⁹ Tutaj i w dalszej części tekstu przez Chiny rozumiemy Chińską Republikę Ludową.

⁴⁰ J. Kurlantzick, *Charm Offensive. How China's Soft Power is Transforming the World*, New Haven–London 2007, s. 6.

W tym wypadku interesującym przejawem debaty na temat *soft power* jest dyskusja dotycząca wzrastającej aktywności Chin w Afryce. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku wzrost zaangażowania Chin w Afryce był postrzegany przez analityków i badaczy stosunków międzynarodowych głównie jako zjawisko potencjalnie niebezpieczne, rozpatrywane przez pryzmat „nowego” nekolonializmu, uwypuklającego głównie zagrożenia. Ostatnio widoczna jest zmiana nastawienia do obecności Chin w Afryce. Interesująca jest rola pojęcia *soft power* w tej zmianie. Wcześniej w dyskusji pojawiały się takie terminy jak sino-kolonializm lub nowa rywalizacja⁴¹, teraz coraz częściej mówi się, że nie należy demonizować chińskiej obecności w Afryce. Dodatkowo zauważa się, że w dyskursie na temat Afryki postrzeganie Chin jest zdominowane przez obraz kształtowany głównie na Zachodzie, upatrującym w chińskiej polityce zagrożenia dla interesów ekonomicznych państw zachodnich, lecz również dla szerzenia/ugrunto wywania na kontynencie afrykańskim takich wartości jak prawa człowieka lub demokracja⁴². Stąd Chinom przypisano pewną rolę (właśnie zagrożenia), umożliwiając np. Europejczykom definiowanie własnej tożsamości i roli w Afryce w opozycji do mających negatywne konsekwencje działań Chin. Same Chiny dążą do zredefiniowania własnego obrazu. W tej sytuacji dyskusja o chińskiej *soft power* jest kierowana nie tyle do Afrykańczyków, ile do mieszkańców Zachodu. Kwestionuje to trafność analiz rzeczywistych nastrojów w Afryce i ocen skuteczności chińskiej *soft power*⁴³.

⁴¹ M. C. Lee, *The 21st Century Scramble for Africa*, „Journal of Contemporary African Studies”, 2006, nr 3, s. 303–330.

⁴² Y. Samy, *China's Aid Policies in Africa: Opportunities and Challenges*, „The Round Table”, 2010, nr 406, s. 77.

⁴³ Charakterystyczne, że obecność Chin w Afryce spotyka się z pozytywnymi reakcjami elit rządzących, natomiast narasta negatywne nastawienie wobec Chińczyków wśród Afrykańczyków. Z ankiet przeprowadzonych przez zespół badawczy Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego wśród 150 mieszkańców Zambii wynika, że antychińskie nastroje w dawnej Rodezji Północnej są bardzo silne. Warunki pracy w kopalniach, których właścicielami są Chińczycy, należą do najcięższych, częściej dochodzi tam do wypadków. Dodatkowym problemem jest dość słabe opanowanie przez Chińczyków języka angielskiego. Promowana przez Pekin akcja wysyłania do Afryki chińskich lekarzy mogłaby być uznana za sukces, gdyby mówili oni po angielsku lub uczyli się języków lokalnych. Trudności komunikacyjne były domniemaną przyczyną śmierci kilku pacjentów, którzy udali się do chińskich przychodni; wyrządziło to wiele szkód w wizerunku Chin. Zambia jest pierwszym krajem afrykańskim, w którym główna partia opozycyjna (Patriotic Front pod przewodnictwem Michaela Saty) budowała swoje poparcie na bazie antychińskich nastro-

W przypadku Chin mamy do czynienia z rozszerzeniem oryginalnej koncepcji Nye'a na temat *soft power* przez włączenie do jej źródeł instrumentów ekonomicznych, a także koncentrowanie się na dyplomacji kulturalnej, multilateralnej oraz programach pomocowych (bardzo szeroko rozumianych)⁴⁴. Można wręcz stwierdzić, że dla Chin wszystko poza tradycyjnie rozumianymi instrumentami militarnego przymusu staje się elementem chińskiej *soft power*. Należy też pamiętać, że w rozwoju „klasycznej” *soft power* i jej stosowaniu kluczową rolę odgrywają aktorzy znajdujący się poza kontrolą państwa (media, organizacje pozarządowe itp.), tymczasem w Chinach widoczna jest tendencja do zachowania kontroli rządu nad różnymi podmiotami zaangażowanymi w Afryce. Wraz z coraz większym zaangażowaniem Chińczyków na tym obszarze kontrola staje się coraz trudniejsza do utrzymania. Powoduje to m.in. narastający rozdźwięk między interesami politycznymi (propagowanie np. idei obopólnych korzyści – tzw. *win-win strategy*) a ekonomicznymi.

Podsumowanie

Pojęcie *soft power* stanowi duże wyzwanie dla każdej próby jego analizy. Przede wszystkim funkcjonuje w dyskursie w znacznym stopniu niezależnie od pierwotnych założeń i celów jego autora, a jednocześnie wymyka się jasnej konceptualizacji. Źródło tej sytuacji tkwi w genezie pojęcia – Nye sformułował je jako kategorię nie analityczną, lecz deskryptywną, a jej znaczenie było następnie wielokrotnie reinterpretowane. Stąd użyteczność *soft power* jako kategorii analitycznej jest obarczona licznymi niejasnościami.

Niezwykle ciężko jest obalić tezę o istnieniu *soft power* – chociaż definiowana zawsze przez kontrastowanie jej z *hard power* nie jest perfekcyjną opozycją binarną „klasycznego” wymiaru potęgi w stosunkach międzynarodowych. Analizując prace i wypowiedzi Nye'a, można wręcz odnieść wrażenie, że głównymi cechami, które charakteryzują *soft power*, są jej niuansowość i kontekstualność.

jów społecznych, a jej lider otwarcie obiecywał, że po przejściu władzy „wyrzuci z Zambii chińskich ‘piekielnych inwestorów’” (gra słów w jęz. angielskim – *Chinese infestors*).

⁴⁴ *Soft Power. China's Emerging Strategy*, s. 25–27.

Soft power jest kontekstualna, gdyż jej istnienie zależy od percepcji, od jej postrzegania. Tym samym możliwość oddziaływania *soft power* nie zależy wyłącznie od jej zasobów i ich wykorzystania, a przede wszystkim od tego, jak jest odbierana. Ta zależność podkreśla relacyjność potęgi. Jednocześnie, niezależnie od tego, czy *power* określimy jako *soft*, czy jako *hard*, jej natura pozostaje ta sama: uzyskać pożądane efekty przez zmianę zachowania innych. Ustalenie, który wymiar potęgi jest lepszy do zastosowania, jest sprawą nie tyle np. normatywną, ile techniczną – zależną od tego, która strategia zachowania daje lepsze szanse na uzyskanie pożądanych rezultatów. Właśnie kontekst działań informuje, że np. między państwami demokratycznymi możemy mieć częściej do czynienia z *soft power*. Równocześnie pozostawienie w państwach demokratycznych wielu (jeśli nie większości) zasobów *soft power* poza kontrolą państwa powoduje, że jej wykorzystanie jako instrumentu polityki zagranicznej jest bardzo trudne. Stąd wynika koncentracja „miękkiej siły” na konkretnych rodzajach polityk, które państwo może kontrolować w większym stopniu, np. dyplomacji publicznej. Ponadto koncepcja Nye'a, aczkolwiek popularna, nie może być uznana za ideę innowacyjną, porównywalną na przykład z Foucaultowską biowładzą albo radykalną teorią władzy „podstępnej” Lukesa. *Soft power* można uznać za interesującą koncepcję na poziomie praktyki, natomiast jej wymiar teoretyczny wymaga dalszego wysiłku koncepcyjnego. Koncepcja *soft power* nie tyle zmienia naturę potęgi, ile koncentruje się na jednym z jej wymiarów, podkreślając, że sama potęga ma charakter neutralny, niezależny od stosowanych w jej ramach instrumentów.

Critical Look at the Joseph S. Nye's Concept of *Soft Power* in International Relations

Summary

The idea of *soft power* was (re)-introduced into international relations by Joseph S. Nye in the 1990 as part of the debate on the changing strategic position of the USA at the end of the Cold War. During the 1990s and 2000s, the idea of *soft power* has gained popularity among the students and practitioners of international relations. The very concept, descriptive in its origins, became part of a wider debate on the nature of power – one of the crucial concepts in international relations. The aim of the article is to critically examine the Nye's idea of *soft power*, starting with the short introduction on the concept of power. Then, the authors will focus on the constitutive elements of the *soft power* and the relations between *soft* and *hard power*.

IV

Unia Europejska i jej miejsce we współczesnych stosunkach międzynarodowych

RAFAŁ WILLA*

Unia Europejska jako podmiot współczesnych stosunków międzynarodowych

Unia Europejska (UE) jest dziś jednym z najbardziej rozwiniętych i złożonych podmiotów funkcjonujących na scenie międzynarodowej. Obecnie oddziałuje na niemal każdą dziedzinę aktywności swych obywateli, aczkolwiek czyni to z różnym natężeniem¹. Wraz z postępem procesów integracyjnych w Europie, czego najlepszym przykładem jest Traktat z Lizbony², nasilają się dążenia do zwiększania roli Unii Europejskiej jako podmiotu aktywnego i efektywnego także w skali globalnej. Pod względem gospodarczym bowiem Unia od wielu lat uchodzi(ła) za olbrzyma³, natomiast w dziedzinie polityki zagranicznej budzi(ła) liczne kontrowersje, jest nawet określana jako polityczno-militarny karzeł. To swoiste rozdwojenie

* Rafał Willa – politolog, adiunkt w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Politycznych na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jego zainteresowania badawcze obejmują: politykę spójności Unii Europejskiej, system instytucjonalny UE, lobbying w UE, stosunki międzynarodowe UE. Współautor trzech monografii: *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007; *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008; *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, oraz autor jednej: *Unia Europejska na arenie międzynarodowej – wybrane relacje bilateralne*, Toruń 2013.

¹ Większe są możliwości jej oddziaływania np. w sektorze rolnictwa, a mniejsze np. w sferze kultury.

² Podpisany 13 XII 2007 r., wszedł w życie 1 XII 2009 r. Por. wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (po Lizbonie), Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

³ Trwający w Europie kryzys osłabia międzynarodową pozycję UE jako całości; do tego ostatnio gospodarka Chin wyprzedziła gospodarkę UE, spychając Unię na trzecie miejsce na świecie.

rangi UE na arenie międzynarodowej stanowi bodziec do wzmocnienia jej kompetencji. Generalnie przecież „międzynarodową pozycję Unii Europejskiej, która wyznaczana jest przez uwarunkowania geograficzne, społeczne, militarne, a przede wszystkim ekonomiczne, można określić jako jedną z czołowych”⁴. Jej potencjał stanowi wystarczające upoważnienie do występowania z inicjatywami o charakterze globalnym i wyróżnia ją spośród innych uczestników stosunków międzynarodowych. Mimo ostudzonego kryzysem gospodarczym entuzjazmu wobec projektu europejskiego⁵ procesy integracyjne powoli postępują, stanowiąc dobry prognostyk dla przyszłości Unii.

Dzisiejsza Unia Europejska składa się z dwudziestu ośmiu państw członkowskich, które jeszcze do niedawna samodzielnie kształtowały swoje relacje z zagranicą. Współpraca w ramach wspólnego organizmu międzynarodowego, jakim jest UE, powoduje konieczność przynajmniej częściowej konsolidacji działań w sferze relacji zewnętrznych, co – jak można się domyślić – stanowi trudność samą w sobie. Traktat z Lizbony miał (ma) przyczynić się do doprecyzowania kompetencji UE i państw członkowskich w zakresie stosunków zewnętrznych, by na siebie nie nachodziły, a tym samym nie rodziły potencjalnych konfliktów wewnętrznych. Z drugiej strony jest ważne, by unormowania unijne sprzyjały umacnianiu tożsamości UE na arenie międzynarodowej. Niniejszy artykuł omawia kompetencje Unii w zakresie jej stosunków zewnętrznych po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony.

Podmiotowość prawna Unii Europejskiej

Unia Europejska jest unikatowym projektem quasi-federacyjno-konfederacyjnym, znajdującym się w fazie permanentnego rozwoju⁶. Wyrażone

⁴ K. Zajączkowski, *Unia Europejska jako aktor globalny – aspekty polityczno-obronne*, „Studia Europejskie”, 2009, nr 1, s. 39.

⁵ Wiele interesujących uwag w kwestii ostatniej reformy UE zgłosili P. M. Kaczyński, A. Schout, *Capital Brussels: What Kind of Political Actor will the Lisbon EU Be?*, „CEPS Commentary”, 26 II 2010, s. 1.

⁶ Por. D. Milczarek, *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2001, nr 3–4, s. 26; E. Haliżak, S. Parzymies, *Wstęp*, [w:] *Unia Europejska: nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002,

w licznych dyskusjach akademickich i politycznych poglądy na istotę UE zależą zwykle od dyscypliny naukowej badacza bądź stosunku polityka i publicyisty do integracji europejskiej. Inaczej postrzegają Unię prawnicy, inaczej politolodzy i politycy; opiniami różnią się także entuzjaści jednoczącej się Europy i sceptycy⁷.

W Traktacie z Maastricht, dokumencie konstytuującym Unię Europejską, nie określono statusu tej organizacji, chociaż wymieniono jej cele, sprecyzowano zasady funkcjonowania i podstawowe wartości⁸. Nie przypisano UE osobowości prawnej, gdyż tę otrzymała Wspólnota Europejska – art. 281 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) mówił jednoznacznie: „Wspólnota ma osobowość prawną”. Rozwinięciem tego zapisu był art. 282 TWE stwierdzający: „w każdym z państw członkowskich Wspólnota posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz stawać przed sądem. W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję⁹”. Potwierdzenie osobowości prawnej Wspólnoty Europejskiej znajdujemy również w orzeczeniach ówczesnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wydanych w dwóch historycznych sprawach: Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L. (sprawa 6/64 z 1964 r.) oraz Walt Wilhelm i inni przeciwko Bundeskartellamt (sprawa 14/68 z 1969 r.). Ponadto Wspólnota Europejska miała instytucje uprawnione do jej reprezentowania w stosunkach zewnętrznych (zgodnie z art. 300 TWE Rada UE mogła zawierać umowy międzynarodowe, Komisja Europejska zaś mogła je w imieniu Rady UE negocjować), czynne i bierne prawo legacji, prawo korzystania z przywilejów i immunitetów międzynarodowych (zgodnie z Protokołem nr 36 w sprawie przywilejów i immuni-

s. 10; J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 50; L. Van Langenhove, D. Marchesi, *The Lisbon Treaty and the Emergence of Third Generation Regional Integration*, „Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series”, 2008, nr 9, s. 8.

⁷ Szerzej na ten temat: S. Parzymies, *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, [w:] *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009, s. 16–17.

⁸ Por. art. 1–7 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej (po Nicei), Dz.U. UE, nr C 321E z 29 XII 2006 r.

⁹ Por. art. 281–282 wersji skonsolidowanej Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (po Nicei), Dz.U. UE, nr C 321E z 29 XII 2006 r.

tetów WE), zdolność procesową przed sądami i trybunałami międzynarodowymi, prawo uczestniczenia w pracach organizacji międzynarodowych. W dokumencie założycielskim przewidziano możliwość zawierania przez Wspólnotę umów handlowych (art. 133 TWE), stowarzyszania się z innymi podmiotami sceny międzynarodowej (art. 310 TWE) oraz rozwijania współpracy (np. humanitarnej) z innymi organizacjami międzynarodowymi (art. 302–304 TWE¹⁰).

Unia Europejska, przede wszystkim ze względu na swój niedookreślony status prawny, niejako „pożyczyła sobie” instytucje, które były częścią systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich. Nie mając własnych agend, UE realizuje czynne prawo legacji za pośrednictwem przedstawicielstw Wspólnot. Chodzi o instytucje, które wymienia art. 7 TWE: Parlament Europejski, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy, a których celem było wykonywanie zadań powierzonych Wspólnocie¹¹. W tej sytuacji UE nie mogła być uznana za podmiot prawa międzynarodowego *sensu stricto* i nie dziwi dość szczególne traktowanie jej w owym czasie na arenie międzynarodowej – nie była bowiem ani państwem (nie miała wszystkich cech państwowości), ani typową organizacją międzynarodową (będąc czymś znacznie więcej). Uprawniona jest konstatacja, że do czasu Traktatu z Lizbony Unia Europejska była aktorem sceny międzynarodowej o niedookreślonym charakterze prawnym i zdecydowanie niepełną osobowością prawną¹².

Uporano się z tym stanem prawnym w drodze reformy dotychczasowych treści traktatowych, wdrażając postanowienia Traktatu z Lizbony. Traktat ów podpisano po odrzuceniu w drodze referendum we Francji i Holandii projektu konstytucji UE. Wprawdzie zdaniem wielu polityków Traktat z Lizbony zawiera za dużo zapożyczeń z Traktatu konstytucyj-

¹⁰ TWE z nazwy wymienia Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) i jej organizacje wyspecjalizowane, Radę Europy oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

¹¹ Pośrednio wskazują na to również inne artykuły tego Traktatu: art. 10, art. 68 ust. 1 i ust. 3, art. 75 ust. 3 akapit 2, art. 101–102, art. 105 ust. 4, art. 108, art. 111 ust. 3. Ponadto Część V TWE nosi tytuł „Instytucje Wspólnoty”. Dz.U. UE, nr C 321E z 29.12.2006 r.

¹² Niemiecki Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe w orzeczeniu z 12 X 1993 r. stwierdził: „Unia jest związkiem, wspólnotą państw, zorganizowaną w sposób ponadnarodowy, a nie jest państwem opartym na istnieniu narodu europejskiego”, cyt. za: J. Symonides, *Unia Europejska – państwo – region. Nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty*, s. 45.

nego, jest zbyt obszerny i może stanowić podstawę do stopniowego zawłaszczania kolejnych suwerennych kompetencji państw członkowskich na rzecz UE, to jednak uporządkował i doprecyzował wiele istotnych kwestii¹³.

Po ponad siedemnastu latach swego istnienia, 1 grudnia 2009 r. Unia Europejska uzyskała podmiotowość prawną. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) w art. 47 wyraża to wprost: „Unia ma osobowość prawną”. Uzupełnienia ów zapis art. 335 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w myśl którego „w każdym z państw członkowskich Unia posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz stawać przed sądem. W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję”. Mając na względzie te dwa artykuły, Stanisław Parzymies konstatuje: „mamy tu do czynienia z osobowością prawnomiędzynarodową i osobowością prawnokrajową”¹⁴. W ścisłym związku z wymienionymi postanowieniami pozostaje art. 1 akapit 3 TUE, który głosi: „podstawę Unii Europejskiej stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej ‘Traktatami’). Oba te Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”. To oświadczenie nie pozostawia żadnych niedomówień w kwestii statusu prawnego UE i całego dorobku *acquis communautaire*.

Unia Europejska przejęła zatem, jako następcą prawny Wspólnoty Europejskiej, wszystkie instytucje, w tym również te uprawnione do działania na arenie międzynarodowej (art. 218 TFUE). W konsekwencji UE dysponuje obecnie czynnym i biernym prawem legacji, prawem korzystania z przywilejów i immunitetów międzynarodowych (zgodnie z Protokołem nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów UE), zdolnością procesową, prawem współpracy z państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 211 TFUE). Podtrzymano również w TFUE możliwość zawierania umów w kwestiach handlowych (art. 207), stowarzyszania się z innymi podmiotami sceny międzynarodowej (art. 217), rozwijania współpracy

¹³ Por. F. Laursen, *The (Reform) Treaty of Lisbon: What's in it? How Significant?*, „Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series”, 2009, nr 1, s. 1–2.

¹⁴ S. Parzymies, *op.cit.*, s. 16.

z innymi organizacjami międzynarodowymi (art. 220¹⁵) oraz tworzenia delegatur w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych (art. 221¹⁶).

W tym miejscu należy wyjaśnić, że posiadanie przez UE osobowości prawnej i zdolności do czynności prawnych nie przekształca jej automatycznie w suwerenny podmiot na wzór państwa. Unia bowiem nadal nie ma i w dającej się przewidzieć przyszłości nie uzyska zdolności do samodzielnego decydowania o swoich kompetencjach, gdyż to prawo pozostaje w gestii jej państw członkowskich¹⁷. Potwierdzają je chociażby w art. 1 akapit 1 TUE, w którym wskazuje się: „państwa członkowskie przyznają Unii kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów”, art. 3 ust. 6 TUE, w myśl którego „Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do kompetencji przyznanych jej w Traktatach” oraz art. 4 ust. 1 TUE, w którym stwierdza się: „zgodnie z art. 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich”. W tym kontekście ważne są również art. 5 TUE oraz Deklaracja w sprawie osobowości prawnej Unii Europejskiej (nr 24)¹⁸, w której podkreślono: „fakt posiadania przez Unię Europejską osobowości prawnej w żaden sposób nie upoważnia Unii do stanowienia prawa lub działania wykraczającego poza kompetencje przyznane jej przez państwa członkowskie w Traktatach”. Jest to jedynie deklaracja, ale stwierdza jednoznacznie, że tylko państwa członkowskie mogą, na zasadzie dobrowolności, dokonać transferu swoich suwerennych uprawnień na rzecz UE.

¹⁵ TFUE z nazwy wymienia Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) i jej wyspecjalizowane organizacje, Radę Europy, Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

¹⁶ Delegatury Unii zapewniają reprezentację UE w relacjach zewnętrznych, podlegają Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i działają w ścisłej współpracy z misjami dyplomatycznymi i konsularnymi państw członkowskich. Utworzono również Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Por. L. Van Langenhove, D. Marchesi, *op.cit.*, s. 15–16.

¹⁷ Por. K. Zajączkowski, *op.cit.*, s. 38–39.

¹⁸ Wszystkie Deklaracje – jest ich 65 – są dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony. Integralną częścią Traktatu z Lizbony, zgodnie z art. 51 TUE, są Protokoły (w liczbie 37) i 2 Załączniki.

Unia Europejska jako system stosunków międzynarodowych*

Przez wiele dziesiątków lat tematem publicznej debaty był status Wspólnot, potem Wspólnoty i Unii, a obecnie już tylko Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Wprawdzie traktaty paryski i rzymskie przyznawały wszystkim trzem Wspólnotom osobowość prawną i zdolność do czynności prawnych, nie mówiły jednak o tych podmiotach jako o aktorach stosunków międzynarodowych (wymieniały jednak zdolność zawierania umów).

Działając na arenie międzynarodowej Wspólnota, a obecnie Unia Europejska opiera się na międzyrządowym trybie podejmowania decyzji – o ile uda się je podjąć. Państwa członkowskie, w zasadzie bez wyjątku, działają w stosunkach zewnętrznych jako indywidualne podmioty i występują wyłącznie w swoich interesach (pewnym wyjątkiem są działania gospodarcze). Właśnie brak spójności w zewnętrznych działaniach Unii Europejskiej jest bodaj najpoważniejszym wyzwaniem, z którym musi się ona zmierzyć, a z którym sobie nie radzi. Jako element pozytywny można państwom zaliczyć jedynie kierowanie się zbliżonym katalogiem wartości uniwersalnych¹⁹.

Dowodem poszukiwania czegoś więcej aniżeli indywidualnej dyplomacji poszczególnych państw członkowskich było powołanie w 1970 r., poza systemem traktatowym, Europejskiej Współpracy Politycznej. Później dopiero Traktat z Maastricht wniósł nową jakość do rozważań na temat Unii Europejskiej jako podmiotu stosunków międzynarodowych. Zapewnił on podstawę prawną działań UE na arenie międzynarodowej, przewidywał także prowadzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB)²⁰. Artykuł 2 TUE stwierdzał bowiem: „Unia stawia sobie następujące cele: [...] potwierdzanie swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza przez realizację Wspólnej Polityki Zagranicznej

* Należy pamiętać, że państwa członkowskie utrzymują relacje międzynarodowe także między sobą.

¹⁹ Por. S. Parzymies, op.cit., s. 21; A. Kuś, *Polityki i działania wewnętrzne oraz działania zewnętrzne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 385.

²⁰ Pojawiają się jednak głosy, że „WPZiB liczy się stosunkowo niewiele, jest wręcz nieważnym elementem polityki zagranicznej państw członkowskich UE, zwłaszcza zaś tych największych”, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, red. J. Peterson, H. Sjursen, London–New York 1998, s. 169.

i Bezpieczeństwa, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która [...] mogłaby prowadzić do wspólnej obrony”²¹. Mimo konieczności uchwalenia wspólnego stanowiska przez wszystkie (15, 24, a obecnie 28) państwa członkowskie (co jest zadaniem trudnym niezależnie od problematyki) Unia Europejska jest w stanie pokazać się na arenie międzynarodowej. Dążąc do tego celu, Wspólnota/UE zacieśniała stosunki z innymi podmiotami działającymi na międzynarodowej scenie, rozwinęła swą politykę zewnętrzną i starała się podkreślać swą tożsamość.

Traktat z Lizbony znacząco przyczynił się do uwypuklenia roli Unii Europejskiej jako realnego i ważnego aktora międzynarodowego²². Ponieważ Wspólnota przestała istnieć, Unia, która zyskała podmiotowość prawną, może nawiązywać stosunki i zawierać porozumienia z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi. Uproszczone reguły polityki zagranicznej UE pozwoliły Wysokiemu Przedstawicielowi Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa występować również w roli komisarza i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej²³. Głównym celem UE w stosunkach zewnętrznych stało się „umacnianie i propagowanie swoich wartości i interesów oraz wnoszenie wkładu w ochronę swoich obywateli; przyczynianie się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”²⁴.

Obecnie Unia Europejska rozwija stosunki zewnętrzne niejako dwutorowo: regionalnie (Europa)²⁵ oraz globalnie (reszta świata). W tym pierw-

²¹ Por. art. 2 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej (po Nicei), Dz.U. UE nr C 321E z 29 XII 2006 r.

²² S. Duke, *The Lisbon Treaty and External Relations*, „EIPAscope”, 2008, nr 1, s. 1, dowodzi, że „Traktat z Lizbony wprowadza szereg potencjalnie dalekosiężnych zmian w wewnętrznych relacjach UE, mających na celu uczynienie z Unii bardziej spójnego aktora na arenie międzynarodowej”.

²³ Dotąd bowiem Wysoki Przedstawiciel był jednocześnie Sekretarzem Generalnym Rady UE, natomiast w komisji istniało oddzielne stanowisko komisarza ds. zagranicznych. Można więc powiedzieć, że polityka zewnętrzna UE miała dwa ośrodki decyzyjne, często ze sobą niewspółgrające.

²⁴ Art. 3 ust. 5 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej (po Lizbonie), Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

²⁵ „Unia Europejska rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii

szym nurcie jest niewątpliwie magnesem dla państw pozaunijnych. Za cenę obietnicy członkostwa przyjmują one proponowany przez UE model rozwoju, akceptując stopniowo dorobek prawny, w tym normy dotyczące państwa prawa, demokracji przedstawicielskiej, gwarancje praw człowieka i praw mniejszości oraz otwartej gospodarki rynkowej. Nigdzie nie wskazano granic rozszerzania się Unii, więc po spełnieniu tzw. kryteriów kopenhaskich każde europejskie państwo ma szansę stać się jej członkiem. Coraz chętniej również UE udziela się na innych kontynentach, „proponując innym regionom model wychodzenia z sytuacji konfliktowych, jaki z powodzeniem, najpierw jako Wspólnota, a obecnie Unia, sama realizuje w Europie po drugiej wojnie światowej. W tym modelu ważne miejsce zajmują demokratyczne wartości²⁶, jakie Unia pragnie wdrożyć we współpracujących z nią państwach”²⁷.

Niezależnie od rozważań teoretycznych Unia Europejska była i jest ważnym aktorem stosunków międzynarodowych. Uzyskanie przez nią osobowości prawnej i zdolności do czynności prawnych jeszcze wzmocniło jej pozycję. Już choćby skala wymiany handlowej prowadzonej przez UE powoduje, że po jej wyeliminowaniu globalne relacje międzynarodowe byłyby daleko bardziej rozdrobnione. Ponadto Unia jest największym dawcą pomocy humanitarnej i rozwojowej na świecie, rozbudowuje swoją politykę zagraniczną, a stopniowo również i obronność. Pojawia się jednak pytanie: na jak wiele ustępstw na rzecz UE zgodzą się państwa członkowskie, by mogła ona za pośrednictwem swoich instytucji efektywnie i sprawnie funkcjonować w środowisku międzynarodowym?

i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”, art. 8 ust. 1 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej (po Lizbonie), Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r. Deklaracja odnosząca się do art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej (nr 3) zapewnia, że „UE będzie uwzględniać szczególną sytuację państw o małym obszarze terytorialnym, które utrzymują z nią szczególne stosunki bliskości”, Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

²⁶ „Działania Unii na arenie międzynarodowej są oparte na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”, art. 21 ust. 1 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

²⁷ S. Parzymies, *op.cit.*, s. 21.

Postanowienia szczególne w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Podmioty uczestniczące w stosunkach międzynarodowych mają do dyspozycji dość znaczny katalog środków działania – politycznych, ekonomicznych i wojskowych. Najsilniej rozbudowany zestaw środków, którymi posługuje się Unia Europejska, wiąże się z ekonomią, ta bowiem sfera jej aktywności jest najstarsza i najbardziej rozwinięta. Od początku lat dziewięćdziesiątych Unia rozwija też środki polityczno-wojskowe w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wytyczne w sprawie polityki zewnętrznej UE zawierają Tytuł V „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa” w Traktacie o Unii Europejskiej²⁸ oraz Część V „Działania zewnętrzne Unii” Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁹.

Wskazane w art. 21 ust. 2 TUE cele Unii Europejskiej w dziedzinie stosunków zewnętrznych dotyczą m.in.: ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; umacniania i wspierania demokracji, państwa prawa, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego; utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu końcowego KBWE oraz Karty paryskiej dla Nowej Europy; wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, w tym likwidacji ubóstwa; zachęcania wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej; współtworzenia międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi; niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka; wspierania międzynarodowego systemu opartego na silnej wielostronnej współpracy i na dobrych rządach na poziomie światowym. Realizacja tych celów ma potwierdzać tożsamość UE na arenie międzynarodowej.

²⁸ Por. wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (po Lizbonie), Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

²⁹ Por. wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (po Lizbonie), Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

Obecnie proces decyzyjny w ramach WPZiB reguluje art. 26 ust. 1 akapit 1 TUE, który stanowi: „Rada Europejska określa strategiczne interesy Unii, ustala cele oraz określa ogólne wytyczne WPZiB, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne”³⁰. W kolejnym etapie, zgodnie z art. 26 ust. 2 akapit 1 TUE, Rada UE „opracowuje WPZiB oraz podejmuje decyzje niezbędne do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską”³¹. Według postanowień TUE jednolitość, spójność i skuteczność działań UE na arenie międzynarodowej mają zapewnić Rada UE i Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Ponadto Wysoki Przedstawiciel, we współpracy z państwami członkowskimi, odpowiada za realizację WPZiB (odpowiednio: art. 24 ust. 1 akapit 2 oraz art. 26 ust. 2 akapit 2 i ust. 3 TUE).

W kontekście wymienionych przepisów interesująco przedstawiają się postanowienia art. 24 ust. 3 TUE. Otóż nakazują one państwom członkowskim popierać aktywnie i bez zastrzeżeń (!) politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa UE, w duchu lojalności i wzajemnej solidarności, i szanować działania Unii w tej dziedzinie³². Jest to zapis po pierwsze, zastanawiający i po drugie, nierealny. Trudno bowiem sobie wyobrazić, że państwo członkowskie będzie „siedzieć cicho”, gdy jego interesy są zagrożone, a ma do dyspozycji środki przeciwdziałania (własne i na forum UE). Dodatkowo Traktat nie przewiduje żadnych konsekwencji za nieprzestrzeganie tego postanowienia. Oczywiście zrozumiałe jest oczekiwanie, by państwa powstrzymały się od działań, które mogłyby być sprzeczne z interesami UE i szkodzić efektywności jej wysiłków na arenie międzynarodowej, a także

³⁰ Artykuł ten stanowi niemal powtórzenie art. 22 ust. 1 akapit 1 TUE, w którym stwierdza się: „Na podstawie zasad i celów wymienionych w art. 21 Rada Europejska określa strategiczne interesy i cele Unii”.

³¹ Por. S. Parzymies, *op.cit.*, s. 40.

³² Deklaracje w sprawie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (nr 13 i 14) dołączone do Traktatu z Lizbony stanowią swego rodzaju zaprzeczenie tego zapisu: „postanowienia TUE dotyczące WPZiB [...] nie naruszają obecnej odpowiedzialności państw członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej ani sposobu, w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych [...]” (Deklaracja nr 13); „szczególne zasady i procedury WPZiB [...] nie będą miały wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność ani uprawnienia każdego państwa członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych” (Deklaracja nr 14), Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

by zapewniły zgodność swych krajowych polityk ze stanowiskiem Unii Europejskiej (art. 29 TUE) oraz koordynowały swe działania w organizacjach międzynarodowych i podczas międzynarodowych konferencji, podtrzymując w tych gremiach stanowisko UE (art. 34 ust. 1 TUE).

Z kolei art. 25 TUE ukazuje instrumenty, którymi posługuje się Unia Europejska, podejmując działania na arenie międzynarodowej. Zgodnie z tym artykułem UE prowadzi Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa: stanowiąc ogólne wytyczne; przyjmując decyzje określające działania lub stanowiska; umacniając systematyczną współpracę między państwami członkowskimi³³. W trakcie przygotowywania projektu Traktatu z Lizbony państwa członkowskie nie zgodziły się, by w tak istotnej materii, jaką są stosunki międzynarodowe, można było w UE podejmować decyzje wyłącznie większością kwalifikowaną. W związku z tym nadal ważnym trybem przyjmowania decyzji przez Radę Europejską i Radę UE w zakresie WPZiB jest jednomyslność (art. 31 ust. 1 akapit 1 TUE). Spod tej reguły są wyłączone zaledwie cztery enumeratywnie wskazane wyjątki (art. 31 ust. 2–3 TUE), które nie obejmują kwestii wojskowych i polityczno-obronnych (art. 31 ust. 4 TUE)³⁴.

W myśl postanowień Traktatu o Unii Europejskiej wszelkie wydatki administracyjne i operacyjne związane z realizacją WPZiB są opłacane z budżetu Unii Europejskiej. Wyjątkiem są tu koszty operacji mających wpływ na sprawy wojskowe i polityczno-obronne oraz przypadki, gdy Rada jednomyslnie postanowi inaczej. Jeżeli wydatki nie są pokrywane z budżetu Unii, ponoszą je państwa członkowskie według kryterium PKB, chyba że Rada, stanowiąc jednomyslnie, postanowi inaczej. Państwa członkowskie, które wstrzymały się od głosu przy podejmowaniu decyzji, nie są zobowiązane do wnoszenia wkładu w finansowanie operacji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne (art. 41 ust. 1–2 TUE).

³³ Por. S. Parzymies, op.cit., s. 40, 42–43 i 47–48.

³⁴ Państwo członkowskie ma prawo wstrzymać się od głosu. „W takim przypadku nie jest ono zobowiązane do wykonania decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta wiąże Unię. W duchu wzajemnej solidarności to państwo członkowskie powstrzymuje się od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania Unii podejmowane na podstawie tej decyzji, art. 31 ust. 1 akapit 2 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej (po Lizbonie), Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

Środki działania Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych

Nowy Traktat o Unii Europejskiej zawiera dłuższą niż jego poprzednik listę celów jej działań zewnętrznych. Umieszczono ją w rozdziale o działaniach zewnętrznych, który zawiera postanowienia dotyczące zewnętrznych stosunków gospodarczych (w tym Wspólna Polityka Handlowa, pomoc rozwojowa i pomoc humanitarna) oraz WPZiB. Oznacza to m.in. znaczne uporządkowanie materii traktatowej. Takie rozbudowanie listy niesie pewne trudności dla codziennej praktyki dyplomatycznej UE, gdyż cele jej działań zewnętrznych muszą być ze sobą spójne: „UE zmuszona więc będzie popracować nad tym, by np. włączyć ochronę praw człowieka do wspólnej polityki handlowej”³⁵.

Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich

Czasy posiadania kolonii przeszły już do historii, ale przetrwały specjalne więzy łączące państwa europejskie z byłymi terytoriami zależnymi. Pod naciskiem byłych państw kolonialnych, chroniących swoje interesy gospodarcze, do Traktatu o funkcjonowaniu UE weszła część IV „Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich”, obejmująca art. 198–204. Państwa członkowskie zgodziły się stowarzyszyć z Unią Europejską kraje i terytoria pozaeuropejskie, które utrzymują szczególne stosunki z Danią, Francją, Holandią i Wielką Brytanią (art. 198 akapit 1 TFUE)³⁶. Celem jest wspieranie i promowanie przez UE rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego tych krajów. Służyć ma temu głównie sprzyjanie interesom i pomyślności

³⁵ F. Laursen, *op.cit.*, s. 9.

³⁶ TFUE wymienia te kraje i terytoria, są to: Grenlandia, Nowa Kaledonia oraz terytoria zależne, Polinezja Francuska, Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne, Wyspy Wallis i Futuna, Mayotte, Saint Pierre i Miquelon, Aruba, Antyle Niderlandzkie (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustasius, Sint Maarten), Anguilla, Kajmany, Falklandy, Georgia Południowa i wyspy Sandwich Południowy, Montserrat, Pitcairn, Święta Helena i terytoria zależne, Brytyjskie Terytorium Antarktyczne, Brytyjskie Terytorium Oceanu Indyjskiego, Wyspy Turks i Caicos, Brytyjskie Wyspy Dziewicze, Bermudy, Załącznik II Kraje i terytoria zamorskie objęte postanowieniami Części IV Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

ich mieszkańców, m.in. przez ustanowienie ścisłych kontaktów gospodarczych między nimi a Unią rozumianą jako całość³⁷.

Ogólny cel stowarzyszania krajów i terytoriów zamorskich z Unią Europejską znajduje rozwinięcie w art. 199 TFUE, w którym wskazano pięć sposobów realizacji tej współpracy. Są to: zobowiązanie państw członkowskich do stosowania w wymianie handlowej z krajami i terytoriami zamorskimi takich samych warunków, jakie stosują między sobą na podstawie Traktatów; stosowanie przez kraje i terytoria zamorskie w wymianie handlowej z państwami członkowskimi oraz innymi krajami i terytoriami takich samych warunków, jakie stosują względem państwa europejskiego, z którym utrzymują szczególne stosunki; przyczynianie się państw członkowskich do wzrostu inwestycji wymaganych dla stopniowego rozwoju podmiotów stowarzyszonych; możliwość uczestniczenia, na równych warunkach, w przetargach i dostawach finansowanych przez UE wszystkich osób fizycznych i prawnych, które należą do państwa członkowskiego lub jednego z krajów i terytoriów zamorskich; regulowanie prawa przedsiębiorczości obywateli i spółek w stosunkach wzajemnych zgodnie z postanowieniami i przy zastosowaniu procedur przewidzianych w rozdziale dotyczącym prawa przedsiębiorczości oraz na podstawach niedyskryminacyjnych.

W stosunkach krajów i terytoriów zamorskich z UE niebagatelną rolę odgrywają cła na towary importowane przez obie strony. Uregulowano tę dziedzinę w TFUE, by ujedlinić prawodawstwo i ograniczyć pole indywidualnych działań państw członkowskich. Cła na przywóz towarów do państw członkowskich z terytoriów i krajów zamorskich oraz w drugą stronę zostały zakazane, z tym zastrzeżeniem, że podmioty stowarzyszone z UE mogą nakładać cła odpowiadające potrzebom ich rozwoju i uprzemysłowienia bądź też cła o charakterze fiskalnym mające na celu zasilenie ich budżetu³⁸. Ustanowienie takich ceł nie może jednak w żaden sposób dyskryminować przywozu towarów z któregokolwiek państwa UE.

³⁷ Szerzej o umowach stowarzyszeniowych zob. J. Sozański, *Porozumienia międzynarodowe Wspólnot i Unii Europejskiej w świetle norm *acquis communautaire* oraz Konstytucji dla Europy, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Studium prawno-traktatowe*, Toruń 2007, s. 484–520.

³⁸ Ze względu na wielkość tych podmiotów i ich stosunkowo niewielkie znaczenie w całościowym handlu UE nie niesie to za sobą większego ryzyka dla UE jako całości.

Stowarzyszenie państw trzecich i organizacji międzynarodowych z Unią Europejską/członkostwo w Unii Europejskiej

Unia Europejska od lat umożliwia innym aktorom sceny międzynarodowej zbliżenie kulturalno-społeczne i polityczno-gospodarcze. Postawa ta ma na celu tworzenie form szerszej współpracy, zapewnianie bezpieczeństwa, a czasami także realizację konkretnych celów wskazanych w Traktatach; charakteryzuje się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami. Wielu podmiotom ten uprzywilejowany status w zupełności wystarcza.

Dla niektórych państw europejskich stowarzyszenie było jednym z etapów dążenia do pełnego członkostwa Unii Europejskiej. Każde bowiem państwo europejskie, które szanuje wartości wymienione w art. 2 TUE i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo. Wniosek ów kieruje do Rady UE; informuje się o nim Parlament Europejski (PE) i parlamenty narodowe. Decyzję podejmuje jednomyślnie Rada UE po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody PE, udzielonej większością głosów jego członków, przy czym brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji (kryteria kopenhaskie) uzgodnione przez Radę Europejską (art. 49 akapit 1 TUE). Warunki przyjęcia i wynikające z akcesji dostosowania w Traktatach są przedmiotem umowy między państwami członkowskimi (!) a państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa musi być ratyfikowana przez wszystkie umawiające się strony, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. 49 akapit 2 TUE)³⁹.

Wspólna Polityka Handlowa

Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e TFUE Wspólna Polityka Handlowa (WPH) jest jedną z pięciu wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej⁴⁰. Według wielu

³⁹ TFUE przewiduje możliwość wystąpienia z UE. Państwo członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniającą również jego przyszłe stosunki z UE. Umowa jest zawierana w imieniu Unii przez Radę UE, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 50 ust. 2 TUE). Dopuszczalna jest ponowna akcesja takiego państwa do UE (art. 50 ust. 5 TUE).

⁴⁰ Wspólna Polityka Handlowa jest oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośred-

ekspertów jest to także jeden z najważniejszych środków jej oddziaływania na środowisko międzynarodowe. Celem unii celnej państw członkowskich jest, zgodnie z art. 206 TFUE, przyczynianie się, we wspólnym interesie, do harmonijnego rozwoju światowego handlu, stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym i w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych oraz do zmniejszania barier w handlu międzynarodowym. Wspólna Polityka Handlowa jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii (art. 207 ust. 1 TFUE). W ramach WPH jest możliwe negocjowanie (przez Komisję) i zawieranie w imieniu UE (przez Radę UE) umów międzynarodowych, w tym również umów preferencyjnych⁴¹.

Współpraca na rzecz rozwoju

Unia Europejska stara się pomagać słabszym od niej gospodarczo podmiotom sceny międzynarodowej, przyczyniając się w ten sposób do równoważenia potencjałów i walki z ubóstwem. Kieruje się przy tym, podobnie jak w ramach WPH, zasadami i celami działań zewnętrznych wskazanymi w Traktatach. Co więcej, poczynania UE i poszczególnych państw członkowskich w tym zakresie mają być koordynowane, by się wzajemnie uzupełniały i wzmacniały (art. 208 ust. 1 TFUE). W tym celu Unia Europejska współpracuje także z innymi organizacjami międzynarodowymi – z naciskiem na ONZ – i państwami trzecimi. Wieloletnie programy współpracy i programy tematyczne oraz zawierane umowy⁴² są realizowane przy udziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), który przeznaczają na ten cel część swoich zasobów finansowych (art. 209 ust. 3 TFUE).

nich inwestycji zagranicznych, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów (art. 207 ust. 1 TFUE). Por. F. Laursen, *op.cit.*, s. 7–8.

⁴¹ Por. A. Kuś, *op.cit.*, s. 390–394; F. Laursen, *op.cit.*, s. 10–12; S. Parzymies, *op.cit.*, s. 42–45.

⁴² W kwestii umów w ramach współpracy na rzecz rozwoju, a także pomocy humanitarnej należy dodać, że przyznane UE uprawnienia w tym względzie nie mogą naruszać kompetencji państw członkowskich do negocjowania na forum międzynarodowym i zawierania umów we własnym imieniu. Por. art. 209 ust. 2 akapit 2 TFUE (po Lizbonie) oraz art. 4 ust. 4 TUE (po Lizbonie), Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.

Współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi

W kontaktach zewnętrznych Unia Europejska nie ogranicza się do państw najbiedniejszych oraz utrzymujących z nią szczególnie bliskie kontakty. Na mocy uprawnień przyznanych w TFUE (art. 212–213) UE ma również prawo – o ile nie narusza to Traktatów i kompetencji państw członkowskich w tym zakresie – współpracować pod względem gospodarczym, finansowym i technicznym z państwami innymi aniżeli uznane za rozwijające się. Naturalnie są to przedsięwzięcia spójne z polityką Unii Europejskiej na rzecz rozwoju, prowadzone zgodnie z zasadami i celami jej działań zewnętrznych, często kończące się zawarciem umów międzynarodowych lub szybką pomocą finansową. W przeciwieństwie do krajów i terytoriów zamorskich TFUE nie wylicza podmiotów uprawnionych do tego typu kontaktów z Unią.

Pomoc humanitarna

Pomoc humanitarna nie jest kompetencją wyłączną Unii Europejskiej. Artykuł 214 TFUE obliguje Unię do współpracy w tym względzie z państwami członkowskimi (w tym do umożliwiania im negocjowania i zawierania umów na forum międzynarodowym) oraz do zapewniania koordynacji i zgodności realizowanych przez nią akcji pomocy humanitarnej z akcjami podejmowanymi przez organizacje i organy międzynarodowe, szczególnie pod auspicjami ONZ. Celem jest niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka. Należy podkreślić, że akcje pomocy humanitarnej prowadzone przez Unię Europejską muszą być zgodne z zasadami prawa międzynarodowego oraz zasadami bezstronności, neutralności i niedyskryminacji.

Umowy międzynarodowe

Unia Europejska, zyskawszy osobowość prawną, a co za tym idzie, zdolność do czynności prawnych także w stosunkach międzynarodowych, może za-

wierać umowy z państwami trzecimi oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. Potwierdzają to art. 37 TUE oraz art. 216 ust. 1 TFUE, który wymienia cztery konkretne sytuacje, w których Unia może zawrzeć umowę międzynarodową⁴³: po pierwsze – jeżeli przewidują to Traktaty, po drugie – gdy zawarcie takiej umowy jest niezbędne do osiągnięcia jednego z celów traktatowych, po trzecie – gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawie wiążącym akcie UE, po czwarte – gdy może to mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres. Należy podkreślić, że umowy zawarte przez UE wiążą zarówno jej instytucje, jak i państwa członkowskie.

Procedurę zawierania przez UE umów międzynarodowych opisuje art. 218 TFUE. Najważniejszą instytucją jest w tym zakresie Rada UE, która upoważnia Komisję Europejską (KE)/Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do podjęcia rokowań (mianuje negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów UE), wydaje wytyczne w ich trakcie, upoważnia wreszcie do podpisania umowy i jej zawarcia⁴⁴. W trakcie rozmów unijni negocjatorzy muszą stosować się do wytycznych przygotowanych przez Radę UE, może ona również wyznaczyć specjalny komitet, z którym należy się konsultować w czasie negocjacji. Wreszcie Rada UE na wniosek negocjatora lub zespołu negocjacyjnego przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy i do tymczasowego jej stosowania przed wejściem w życie oraz w sprawie jej zawarcia⁴⁵.

W końcowej fazie procedury zawierania przez UE umów międzynarodowych pojawia się w istotnej roli Parlament Europejski⁴⁶. Musi on bowiem wyrazić zgodę na zawarcie następujących typów umów międzynarodowych: układów o stowarzyszeniu; umów dotyczących przystąpienia UE do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; umów tworzących specyficzne ramy instytucjonalne; umów mających istotny wpływ na budżet UE; umów dotyczących dziedzin, do któ-

⁴³ Szerzej o terminach „umowa międzynarodowa” i „porozumienie międzynarodowe”, ich specyficie, zakresie, procedurach zawierania i skutkach w prawie międzynarodowym i prawie wspólnotowym J. Sozański, *op.cit.*, s. 37–106.

⁴⁴ Gdy przewidywana umowa traktuje (wyłącznie lub zasadniczo) o Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, takie zalecenia są przedstawiane przez Wysokiego Przedstawiciela.

⁴⁵ Por. P. M. Kaczyński, *Single Voice, Single Chair? How to Re-organise the EU in International Negotiations under the Lisbon Rules*, „CEPS Policy Brief”, 2010, nr 207, s. 1–3.

⁴⁶ O ile umowa nie dotyczy WPZiB, gdyż wtedy PE jest jedynie informowany o niej.

rych stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą (lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda PE). Wszelkie inne umowy międzynarodowe wymagają jedynie konsultacji z Parlamentem, przy czym brak jego opinii nie powoduje wstrzymania działań Rady UE zmierzających do zawarcia umowy (art. 218 ust. 6 TFUE).

W sprawie projektów umów międzynarodowych Rada UE stanowi większością kwalifikowaną. Pewne wyjątki od tej reguły, nakazujące stosowanie jednomyślności przy podejmowaniu decyzji, wskazuje art. 218 ust. 8. Są to: umowy dotyczące dziedziny, w której do przyjęcia aktu UE wymagana jest jednomyślność; układy o stowarzyszeniu; umowy dotyczące współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami kandydującymi do członkostwa; umowa dotycząca przystąpienia UE do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Decyzja o zawarciu umowy międzynarodowej wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Naturalnie Rada UE może, na wniosek Komisji Europejskiej lub Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, podjąć decyzję o zawieszeniu umowy międzynarodowej. Ważne jest jeszcze jedno narzędzie, którym dysponuje każde państwo członkowskie, PE, Rada UE i KE, a mianowicie możliwość uzyskania opinii Trybunału Sprawiedliwości (TS) w sprawie zgodności postanowień przewidywanej umowy z zapisami Traktatów. W przypadku negatywnej opinii TS umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja Traktatów (art. 218 ust. 11 TFUE)⁴⁷.

Szczególnym typem umów międzynarodowych zawieranych przez UE są umowy dotyczące systemów walutowych. Ostateczne decyzje w tej sprawie podejmuje również Rada UE, lecz na zalecenie KE i po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) lub na bezpośrednie zalecenie EBC. Rada UE może, jednomyślnie i po konsultacji z PE, zawierać umowy formalne, mające na celu utrzymanie stabilności cen, a dotyczące systemu kursów wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich (art. 219 ust. 1

⁴⁷ Por. Deklaracja nr 36, odnosząca się do artykułu 218 TFUE, dotycząca negocjowania i zawierania przez państwa członkowskie umów międzynarodowych w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Dz.U. UE, nr C 83 z 30 III 2010 r.; Protokół nr 23 w sprawie stosunków zewnętrznych państw członkowskich dotyczących przekraczania zewnętrznych granic, Dz.U. UE nr C 83 z 30 III 2010 r.

akapit 1 TFUE). Może również przyjąć, zmienić lub zrezygnować z centralnych kursów euro w systemie kursów walutowych – wówczas Przewodniczący Rady UE informuje o tym Parlament (art. 219 ust. 1 akapit 2 TFUE). Rada UE jest także uprawniona, w sytuacji braku systemu kursów walutowych w stosunku do innych walut, do określenia ogólnych kierunków polityki kursów walutowych w stosunku do tych walut, o ile nie narusza to stabilności cen (art. 219 ust. 2 TFUE)⁴⁸.

Misje zagraniczne

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) stanowi integralną część Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Ma ona na celu zapewnienie UE zdolności – operacyjnych opartych na środkach zarówno cywilnych, jak i wojskowych – by mogła z nich korzystać w przeprowadzanych misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego (art. 42 ust. 1 TUE)⁴⁹.

Misje, w których Unia Europejska może użyć posiadanych środków cywilnych i wojskowych, obejmują wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie rodzaje misji mogą również przyczynić się do walki z terroryzmem, w tym przez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach. Wszelkie decyzje dotyczące misji – ich celu, zakresu i warunków przeprowadzenia – podejmuje Rada UE, Wysoki Przedstawiciel zaś, pod kierunkiem Rady UE i w porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa, koordynuje wykonywanie różnych zaplanowanych aspektów misji (art. 43 TUE).

⁴⁸ Bez uszczerbku dla kompetencji i umów Unii Europejskiej w dziedzinie unii gospodarczej i walutowej państwa członkowskie mogą prowadzić rokowania w organach międzynarodowych i zawierać umowy międzynarodowe (art. 218 ust. 4 TFUE).

⁴⁹ Zadania te są wykonywane dzięki zdolnościom operacyjnym, jakie zapewniają państwa członkowskie (art. 42 ust. 3 TUE). W tym kontekście ważna jest umowa Berlin Plus z Sojuszem Północnoatlantyckim, na mocy której UE może korzystać w swoich misjach ze zdolności operacyjnych NATO.

W celu ochrony wartości Unii Europejskiej i służenia jej interesom Rada UE może powierzyć wykonanie danej misji grupie państw członkowskich (art. 42 ust. 5 TUE) – o ile wyrażą taką wolę i dysponują zdolnościami wymaganymi do jej skutecznego wykonania. Grupa ta, wspólnie z Wysokim Przedstawicielem, uzgadnia między sobą sposób zarządzania przygotowywaną misją. Później, w toku jej realizacji, państwa uczestniczące regularnie informują Radę UE o jej przebiegu. Jeżeli wykonanie misji spowoduje istotne konsekwencje lub jeżeli wymaga zmiany celu, zakresu lub warunków misji określonych w decyzjach o jej podjęciu, uczestniczące państwa członkowskie niezwłocznie informują o tym Radę UE, która przyjmuje niezbędne decyzje wprowadzające konieczne zmiany (art. 44 TUE).

Uwagi końcowe

Nie jest odkrywcze stwierdzenie, że Unia Europejska dysponuje olbrzymim potencjałem, m.in. społecznym, gospodarczym, naukowym⁵⁰. Wraz z nadaną w 2009 roku Traktatem z Lizbony osobowością prawną uprawnia ją to do aspirowania do roli jednego z najważniejszych aktorów sceny międzynarodowej i tym samym wpływania na przebieg zdarzeń w skali globalnej. Co więcej, chce ona być aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, albowiem podmiot, który tylko przygląda się wydarzeniom, nie ma wpływu na podejmowane decyzje, a co za tym idzie, traci na znaczeniu⁵¹. Traktat z Lizbony wpisuje się zatem w mozolny proces przekształcania UE w coś więcej aniżeli organizację międzynarodową o bliżej nieokreślonej prawnej podstawie funkcjonowania w środowisku międzynarodowym⁵².

Niemniej jednak nadal istnieje wiele nierozwiązanych kwestii (np. obronność, wizja rozwoju UE – *civilian power*, *military power* czy *normati-*

⁵⁰ Szerzej o międzynarodowym potencjale UE D. Milczarek, *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, „Studia Europejskie”, 2005, nr 1, s. 9–29; idem, *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 2)*, „Studia Europejskie”, 2005, nr 2, s. 9–27.

⁵¹ Por. K. Zajączkowski, op.cit., s. 55.

⁵² Por. L. Van Langenhove, D. Marchesi, op.cit., s. 16–17.

*ve power*⁵³, wybór między efektywnością działania a kontrolą państw itp.), które obniżają zdolności Unii Europejskiej w zakresie efektywnego koncentrowania sił i środków w stosunkach zewnętrznych. Większość bowiem państw członkowskich Unii Europejskiej opowiada się za tym, by pozostała ona, na obecnym etapie procesów integracyjnych i wobec kryzysu zaufania do Europy, wyłącznie potęgą gospodarczą, by w swych działaniach opierała się na środkach politycznych, dyplomatycznych, gospodarczych, lecz nie militarnych⁵⁴.

W dalszym ciągu wiele pytań wymaga odpowiedzi. Pierwsze z nich brzmi: Czy Unia Europejska jako całość, jako organizacja składająca się „nadal tylko” z dwudziestu ośmiu państw, chce się stać (i potrafi się stać) aktorem globalnych stosunków międzynarodowych? Jaką rolę widzi dla siebie w tych relacjach? Czy i jak chce rozwiązać problem pojawiającego się wielogłosu w stosunkach zewnętrznych? Wszak nie od dziś wiadomo, że ustalone wspólne stanowisko UE nie zawsze jest potem respektowane przez poszczególne państwa członkowskie (zwłaszcza gdy w grę wchodzi partykularne interesy narodowe), a za ich złamanie nie grożą praktycznie żadne konsekwencje⁵⁵. Wiele wskazuje na to, że następne traktaty reformujące Unię Europejską będą kolejnym kompromisem i zachowają *status quo*, bez jasnej wizji – przede wszystkim militarnej – przyszłości Europy.

⁵³ Por. F. Krohn, *What Kind of Power? The EU as an International Actor*, <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/Fabian%20Krohn.pdf>, s. 4–15 (odczyt: 18 VII 2011).

⁵⁴ Por. J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenia na Unię Europejską*, Warszawa 2007, s. 218.

⁵⁵ Por. P. M. Kaczyński, *op.cit.*, s. 6.

The European Union as a Subject of Contemporary International Relations

Summary

Today, the European Union is one of the most developed and complex subjects functioning on the international arena; the range of its influence includes almost each activity area of its citizens. However, with the progress of integration processes in Europe, there is the intensity to pursue the role of the EU as a subject that actively and effectively influences the events on a global scale. This shows the wish to make the EU not only an worldwide-respected economic, but also a political power, which counterbalances the USA and an increasingly faster developing China. The article below is a theoretical dissertation on the EU competences that are connected with its external relations after the changes introduced by the Lisbon Treaty.

STANISŁAW KONOPACKI*

Przydatność teorii integracji politycznej do analizy współczesnej Unii Europejskiej

Prowadząc badania w dziedzinie nauk społecznych, zawsze poszukujemy odpowiedniej perspektywy badawczej, to znaczy teorii, dzięki której lepiej możemy zrozumieć i uporządkować badane fakty i fenomeny. Co więcej, w trakcie procesu badawczego doskonale zdajemy sobie sprawę, że w teoretycznej próżni nie można stwierdzić czegokolwiek o zjawiskach społecznych w sposób racjonalnie zasadny. Dotyczy to także analizy integracji europejskiej. Pisanie o procesie zjednoczenia Europy zawsze opiera się na określonych założeniach dotyczących reguł funkcjonowania świata. Poza tym badając pewien typ zjawisk ze sfery stosunków międzynarodowych, musimy być świadomi, w jakich kategoriach teoretycznych chcemy je umieścić. Z tego punktu widzenia Unia Europejska lub integracja europejska mogą być ujmowane w czterech kategoriach¹.

Po pierwsze, Unia może być traktowana jako organizacja międzynarodowa. Zwykle za organizacje międzynarodowe są uważane organy międzyrządowe, które stanowią instytucjonalny rezultat zbieżnych preferencji lub wspólnych interesów tworzących je państw. Dla rzeczników tradycyjnych koncepcji liberalizmu organizacje międzynarodowe są podstawowym instrumentem utrzymania harmonii i pokoju w systemie międzynarodowym.

* Stanisław Konopacki – politolog, profesor nadzwyczajny na Uniwersytecie Łódzkim oraz na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (kierownik Katedry Europeistyki). Autor zbioru esejów *Polska w dryfującej Europie*, Toruń 2011. Beneficjent programu Komisji Europejskiej – Jean Monnet Chair (2011) „European integration at the turn of XX and XXI century”.

¹ B. Rosamond, *Theories of European Integration*, New York 2000, s. 14.

Po drugie, integracja europejska może być uznawana za odmianę regionalizmu. Takie podejście przedmiotem zainteresowania czyni tendencję tworzenia przez państwa terytorialnie do siebie przylegające regionalne bloki współpracy. Porównuje się funkcjonowanie UE z innymi regionalnymi inicjatywami: Strefą Wolnego Handlu Ameryki Północnej (NAFTA), Współpracą Gospodarczą Krajów Azji i Pacyfiku (APEC), obszarem współpracy krajów Ameryki Południowej (MERCOSUR). Niezależnie od ich usytuowania geograficznego, poszukuje się odpowiedzi na pytanie: czy powstanie regionalnego ugrupowania ma wpływ na kształtowanie się nowych „tożsamości” politycznych i dekonstrukcję „tożsamości” dotąd istniejących? Poza tym bada się, czy nowe ugrupowania regionalne mogą być źródłem zagrożeń dla istnienia państwa narodowego i międzynarodowego systemu państw.

Po trzecie, Unię Europejską ujmuje się w kategoriach dynamicznego procesu tworzenia polityki, jako rodzaj złożonego systemu politycznego. Przedmiotem badania są tu stosunki między aktorami oraz procesy: kształtowania agend i polityk, legislacji, mediacji między stronami oraz wdrażania polityk. W tej perspektywie badawczej dąży się do określenia centrum podejmowania decyzji i władzy oraz relacji między formalnymi a nieformalnymi procesami politycznymi.

Po czwarte, Unia Europejska może być uważana za swoisty byt polityczny, fenomen *sui generis*, niemający odpowiednika w innych regionach świata i w związku z tym niepodlegający szerszym uogólnieniom. W tym ujęciu UE i proces integracji europejskiej są zakorzenione w ściśle określonych warunkach historycznych i nie można ich porównywać z innymi współcześnie istniejącymi ugrupowaniami integracyjnymi.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja i analiza najważniejszych klasycznych i nieklasycznych teorii integracji oraz próba odpowiedzi na pytanie, na ile są te teorie przydatne do zrozumienia i analizy współczesnej Unii Europejskiej – kryzysu finansowego i gospodarczego, przemiany instytucjonalnej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony oraz globalnych wyzwań związanych z imigracją, zagrożeniem terrorystycznym i innymi zjawiskami.

Teoria komunikacyjna

Podstawowym założeniem komunikacyjnej teorii integracji politycznej jest uznanie instytucji państwa narodowego za podstawowy podmiot międzynarodowych stosunków politycznych². W teorii tej proces integracji jest postrzegany jako tworzenie się „wspólnoty państw”, którą cechuje wysoki poziom współpracy dyplomatycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej między tworzącymi ją organizmami³. Taka wspólnota jest urzeczywistnieniem najważniejszych wartości, którymi są: suwerenność, samookreślenie państwa narodowego oraz międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo.

Najznakomitszym przedstawicielem teorii komunikacyjnej (nazywanej również pluralistyczną) był Karl Deutsch, którego koncepcja stanowiła wyzwanie dla realistycznego paradygmatu podejścia do integracji i stosunków międzynarodowych⁴. Deutsch akcentował, że głównym celem i zadaniem stojącym przed integrującymi się państwami jest utworzenie takiej wspólnoty, która będzie w istocie „wspólnotą bezpieczeństwa”⁵. Zasadniczym problemem cywilizacji, która ma zamiar przetrwać, jest znalezienie właściwej formy współpracy w celu wyeliminowania wojny jako „instytucji społecznej”⁶. W jego przekonaniu proces integracji odbywa się na kilku poziomach.

Na poziomie międzyrządowo-dyplomatycznym powstanie wspólnoty bezpieczeństwa wiąże się z prowadzeniem polityki zagranicznej i działań dyplomatycznych (*high politics*), których celem jest bezpieczeństwo i zachowanie autonomii każdego z krajów członkowskich. Aktywność polityczną w grupie powiązanych ze sobą państw łączono z zapewnianiem demokratycznie kontrolowanego systemu instytucji zajmujących się podej-

² O teorii komunikacyjnej szerzej: S. Konopacki, *Komunikacyjna teoria integracji politycznej Karla Deutscha*, „Studia Europejskie”, 1998, nr 2, s. 37–46.

³ Ch. Pentland, *International Theory and European Integration*, London 1973, s. 29.

⁴ K. Deutsch, S. A. Burrell, R. A. Kann, M. Lee Jr., M. Lichterman, R. E. Lindgren, F. L. Loewenheim, R. W. Van Wagenen, *Political Community and the North Atlantic Area*, New York 1957, s. 3.

⁵ Ibidem, s. 5–6.

⁶ Zob. R. Aron, *Peace and War*, New York 1996, s. 5–8, 88–93; S. Hofmann, *European Process at Atlantic Cross Purposes*, „Journal of Common Market Studies”, 1965, nr 2, s. 89–91.

mowaniem decyzji w różnych kwestiach⁷. W teorii komunikacyjnej (pluralistycznej) kluczową rolę odgrywa teza, że podstawą analizy politycznej jest państwo narodowe. Z niej bowiem wynika teza kolejna – że zachowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz pełny rozwój państwa narodowego są procesami, które nie dość, że sobie nie przeszkadzają, to wręcz wzajemnie się uzupełniają⁸. Integracja zatem wiąże się nie tyle z końcem instytucji państwa narodowego, ile raczej z przewyższeniem stanu wojny między państwami narodowymi.

Na poziomie społecznym integracja państw oznacza zakorzenienie w powstałej wspólnocie „poczucia my”, które winno towarzyszyć wzajemnym kontaktom i komunikacji między różnymi warstwami społeczeństwa tworzącego ową wspólnotę⁹. Takie poczucie oznacza wzajemne poszanowanie, zaufanie oraz wspólnotę interesów i wartości. Dlatego efektywność działań dyplomatycznych, których głównym zadaniem jest zachowanie porządku i pokoju, zależy w znacznym stopniu od porozumienia i zgody między poszczególnymi społeczeństwami co do podstawowych wartości i pożądanego systemu politycznego. Wspólnota państw, w rozumieniu teorii komunikacyjnej, zakłada istnienie stabilnej podstawy w postaci więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych między poszczególnymi społeczeństwami¹⁰. Właściwym terminem byłby tu „szczególny związek”, polegający na „poczuciu partnerstwa i wykluczeniu wojny jako możliwości rozstrzygnięcia sporów między państwami”. W takim układzie niezwykle istotne dla wszelkiej koordynacji i współpracy jest komunikowanie się części składowych oraz zdolność wymiany informacji między nimi¹¹. Współpraca jest niejako funkcją „komunikacji i wzajemnego otwarcia się autonomicznych podsystemów w systemie pluralistycznym”. W konsekwencji wzajemność w relacjach i pokojowe współistnienie państw jest rezultatem intensywności ich kontaktów społeczno-politycznych¹². Deutsch wyróżnia czynniki ważne dla procesu integracji: kanały komunikacji (społeczne, geograficzne),

⁷ Pogląd taki szczególnie omówił U. W. Kitzinger, *The Politics and Economics of European Integration*, New York 1963, s. 62, 63.

⁸ Ch. Pentland, op.cit., s. 36

⁹ K. Deutsch (i. in.), op.cit., s. 36.

¹⁰ Ch. Pentland, op.cit., s. 39.

¹¹ K. Deutsch, *Communications Theory and Political Integration*, [w:] *The Integration of Political Communities*, red. P. E. Jacob, J. V. Toscano, Philadelphia 1964, s. 60.

¹² K. Deutsch, op.cit., s. 42.

mobilność osób, wielość i równowaga wzajemnych transakcji, wymiana ról między grupami, przewidywalność wzajemnych zachowań¹³. Badając wymienione parametry, można określić strumień przepływu towarów, usług, ludzi, informacji, symboli między państwami – a tym samym można oszacować prawdopodobieństwo ich integracji. Należy podkreślić, że w ujęciu pluralistycznym integracja gospodarcza ma znaczenie tylko o tyle, o ile korzystnie wpływa na komunikację i rozmiary transakcji między państwami.

Uwzględniając w swej teorii poziom jednostki, Deutsch zwraca uwagę na znaczenie psychologiczno-społecznego wymiaru integracji¹⁴. Innymi słowy, wszelkie zmiany w postawach politycznych i zachowaniu jednostek mogą mieć istotny wpływ na powstawanie „wspólnoty państw”. Dla Deutscha „poczucie wspólnoty” i „poczucie my” stanowią ważny punkt odniesienia dla decyzji podejmowanych przez decydentów. Wiążą się one z pokrewną kategorią „społeczne uczenie się” (*social learning*). W pracy poświęconej tworzeniu państwa narodowego¹⁵ Deutsch zauważa, że „społeczne uczenie się” odgrywa podstawową rolę w nabywaniu określonych nawyków politycznego zachowania, niezbędnego przy kształtowaniu się poczucia wspólnoty¹⁶. Jak zaobserwowano, pewne warunki geograficzne, gospodarcze, społeczne i polityczne mogą działać na rzecz społecznego uczenia się, a przez to sprzyjać procesowi integracji¹⁷.

Wpływ podejścia komunikacyjnego był szczególnie widoczny w powojennej historii integracji europejskiej, jako przykład można wymienić wiele organizacji międzynarodowych. Wizja zintegrowanej Europy reprezentowana przez Charles'a de Gaulle'a była oparta na suwerenności narodowej, prymacie bezpieczeństwa i potrzebie współpracy dyplomatyczno-politycznej. Z punktu widzenia teorii komunikacyjnej (pluralistycznej), Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej była typową organizacją międzynarodową, powstałą w odpowiedzi na apel George'a Marschalla, który w słynnym przemówieniu z 1947 roku domagał się, by państwa europejskie objęte pomocą gospodarczą utworzyły instytucjonalne podstawy wzajemnego porozumienia i współpracy. Inną pluralistyczną organizacją,

¹³ K. Deutsch (i in.), op.cit., s. 51–58.

¹⁴ Ch. Pentland, op.cit., s. 48.

¹⁵ K. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, Cambridge 1966, s. 91.

¹⁶ K. Deutsch (i in.), op.cit., s. 37.

¹⁷ Ch. Pentland, op.cit., s. 50.

założoną jako reakcja na militarne zagrożenie bezpieczeństwa Europy Zachodniej, było NATO. Pakt Północnoatlantycki, wykraczając poza pierwotną i czysto międzyrządową, militarną formę współpracy, stanowił znakomity punkt wyjścia do dalszej integracji. Jak zauważa Charles Pentland¹⁸, artykuł II Paktu przewidywał szeroko zakrojoną kooperację – od gospodarczej przez wzajemne dostosowanie polityki ekonomicznej i społecznej po działanie na rzecz większej stabilności i porozumienia między różnymi instytucjami państw członkowskich. Współpraca w tych dziedzinach wiązała się z większym stopniem integracji aniżeli ten, który wynikał z planowania wspólnych przedsięwzięć natury militarnej. Z kolei powstała w pierwszym okresie powojennym Rada Europy stała się klasycznym przykładem międzynarodowej instytucji, której główny organ – Komitet Ministrów (podejmujący wszelkie decyzje w drodze jednomyślnego głosowania) – reprezentował państwa członkowskie. Pomimo wczesnych zamiarów przekształcenia Rady w bardziej instytucję federalną pozostała ona organizacją typowo pluralistyczną¹⁹.

Funkcjonalizm

Zasadniczym celem funkcjonalizmu jest przewyciężenie chronicznego charakteru konfliktów między narodami²⁰. David Mitrany, czołowy przedstawiciel tej teorii – tworzący głównie w okresie międzywojennym i podczas drugiej wojny światowej – przedstawił w swej podstawowej pracy *A Working Peace System* (1943) wizję odmiennego zorganizowania wspólnoty międzynarodowej²¹, późniejsze jego wypowiedzi są w zasadzie rozwinięciem pomysłów i poglądów zawartych w tej publikacji²². Mitrany był

¹⁸ Ibidem, s. 53.

¹⁹ Na temat Rady Europy zob. m.in.: *Europejskie struktury współpracy. Informator*, red. S. Parzymies, Warszawa 1997; W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europe from A to Z. Guide to European Integration*, European Commission, Luxembourg 1997.

²⁰ R. J. Harrison, *Europe in Question*, London 1974, s. 27.

²¹ D. Mitrany, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London, 1946.

²² Funkcjonalizmu w wersji prezentowanej przez Mitrany'ego nie należy mylić z funkcjonalizmem znanym z socjologii, antropologii i reprezentowanym przez Spencera, Durkheima, Malinowskiego. Kategorią łączącą te teorie jest „potrzeba” i jej zaspokojenie przez adaptację strukturalną. Innymi słowy, określona potrzeba (lub problem) wymusza powstanie odpowiedniej struktury, której funkcja polega właśnie na zaspokajaniu tej potrzeby.

doskonale świadom, zwłaszcza po doświadczeniach dwóch kolejnych wojen światowych, że dotychczasowe próby zbudowania pokojowych i przyjaznych stosunków między państwami się nie powiodły²³. Powołana w tym celu Liga Narodów nie zdołała zapobiec wojnom, interes i egoizm państw narodowych okazał się silniejszy niżeli wola pokojowego współistnienia²⁴. Sceptycznie odnosił się też do możliwości urzeczywistnienia zasad federalizmu. Nie można bowiem – jak twierdził – efektywnie scedować części suwerenności państw na poziom federalny w drodze konstytucyjnego rozwiązania, co właśnie zakładały teorie federalistyczne. Suwerenność można „przenieść” jedynie w rezultacie wspólnego działania, a nie przez rozwiązanie formalnoprawne. Tworzenie pokojowego systemu międzynarodowego trzeba zatem rozpocząć od swobodnego dostosowywania się państw do siebie, zakorzenionego w procesie wspólnego działania i praktycznego doświadczenia. Za Edmundem Burke’em powtarzał, że „rządzenie jest kwestią praktyki” i należy być ostrożnym przy stosowaniu konstytucyjnych rozwiązań, które często powstają jedynie ku „zadowoleniu wizjonerów”.

Alternatywą wobec „wielkich teorii” (*grand theories*) miał być właśnie funkcjonalizm Mitrany’ego. Funkcjonalistyczne podejście do stosunków międzynarodowych polegało z jednej strony na skoncentrowaniu się na konkretnym zadaniu, potrzebie, problemie lub funkcji, z drugiej natomiast na wykluczeniu z analizy tych elementów – ideologii, dogmatu, systemu filozoficznego – które by mogły w jakiś sposób zakłócić rozważania. To problem, potrzeba, funkcja wskazują, w jaki sposób będą najskuteczniej rozwiązane. Funkcja determinuje instrument wykonawczy, najbardziej właściwy do jej zrealizowania, ujawniając zarazem na każdym etapie potrzebę jego usprawnienia: „Funkcja określa formę”. Innymi słowy, funkcjonalizm akcentuje tezę, zgodnie z którą wszelkie związki i współzależności winny się kształtować stosownie do wymogów potrzeb i funkcji.

Funkcjonalizm stwierdza istnienie podstawowego napięcia w życiu społecznym: konfliktu między sferą polityczną a niepolityczną. Sfera polityczna, zdaniem autora *A Working Peace System*, związana najczęściej z władzą i określonym porządkiem politycznym, ma charakter partykularny, zamknięty – ograniczony do konkretnego kraju. Sfera niepolityczna

²³ Szerzej o funkcjonalizmie: S. Konopacki, *Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Davida Mitrany’ego*, „Studia Europejskie”, 1998, nr 2, s. 61–70.

²⁴ D. Mitrany, op.cit., s. 13.

natomiast, obejmująca gospodarkę, handel, sferę techniki, ma z natury rzeczy charakter międzynarodowy²⁵. Rozwój techniki, przemysłu, gospodarki, transportu, problemy ekologii wywierają nacisk, presję i unaocniają potrzebę bardziej zacieśnionej współpracy między narodami, co często prowadzi do unii politycznej.

Napięcie, konflikt między rozwojem gospodarczo-technicznym a sferą polityczną ukazuje zarazem prawdziwą kondycję człowieka. Sfera gospodarcza bowiem odsłania człowieka od jego lepszej strony: czyni widoczną jego solidarność, zdolność do współpracy itp. Polityka natomiast pokazuje rodzaj ludzki od strony tego, co jest w nim egoistyczne, konserwatywne i partykularne. Funkcjonalizm, usiłując przewyciężyć sytuację konfliktu, napięcia, koncentruje się na „oczywistych potrzebach wspólnych” oraz na znoszeniu granic między państwami w drodze podejmowania wspólnych działań.

Teoria Mitrany'ego, rozwijająca się pod przemożnym wpływem ekonomii, była pozbawiona oparcia w badaniach interdyscyplinarnych. Wpisywała się więc całkowicie w dominujący wówczas sposób myślenia. Stanowiła rodzaj ekonomicznej teorii zmiany społecznej, która całkowicie pomijała inne czynniki procesów historycznych.

W teorii tej przyjmuje się, że człowiek jest istotą w pełni racjonalną i właściwie rozumiejącą swoje potrzeby i interesy. Tym samym jego uwagi i oczekiwania są jakby „przesunięte” z problemów wewnętrznych (krajowych) na poziom międzynarodowy, a nawet ponadnarodowy. Zdaniem Mitrany'ego „międzynarodowe społeczeństwo pokoju powstaje raczej przez czynienie rzeczy wspólnie w miejscu pracy, w wymianie handlowej itd., a nie w drodze podpisywania kolejnych paktów”²⁶. W funkcjonalizmie zwraca uwagę swoisty mechanizm determinacji gospodarczo-technicznej (*spill-over*). Wszelka potrzeba materialna, każda funkcja działa na rzecz powołania do życia stosownej organizacji, instytucji, której celem jest rozwiązanie danego problemu albo zaspokojenie określonej potrzeby. Zdaniem Mitrany'ego „nie ma żadnej ostatecznej reguły ani sztywnego modelu organizacji stref funkcjonalnych. Wymiary funkcjonalne same się określają”. Ostatecznym rezultatem tak działającego mechanizmu determinacji gospodarczo-technicznej jest powstanie złożonej sieci międzynarodowych

²⁵ Ch. Pentland, op.cit., s. 64.

²⁶ D. Mitrany, op.cit., s. 25.

organizacji (instytucji), które miałyby sprawować wszystkie funkcje spełniane dotąd przez tradycyjne państwa narodowe. Te nowe organizacje mają działać znacznie sprawniej, zatrudniając zarazem ludzi bezpośrednio zaangażowanych w problemy do rozwiązania.

Niektóre sprawy wymagają silnej, scentralizowanej władzy, inne zaś lepiej są rozwiązywane w układach o większej decentralizacji i pluralizmie. Konkretnie problemy same określają metodę i formę ich najlepszego rozwiązania. Wszelkie instytucje będą zatem funkcjonować w taki sposób, aby znajdować się jak najbliżej konkretnych problemów i potrzeb ludzi. Wyłączająca się w tym procesie (gospodarczej autodeterminacji) wspólnota jest układem instytucji, z których każda zaspokaja określone potrzeby materialno-społeczne²⁷.

W procesie rozrastania się sieci organizacji funkcjonalnych pojawi się w pewnym momencie potrzeba skoordynowania ich działań. Innymi słowy, powstanie konieczność powołania organizacji nadrzędnej, sprawującej nad dotychczasowymi opiekę i kontrolę²⁸. Zgodnie z przekonaniem Mitrany'ego organizacje rozwiązujące problemy cząstkowe utworzą w rezultacie „pokojowy system współpracy” (*A Working Peace System*) – globalną wspólnotę jednoczącą państwa w układzie współzależności i wspólnego rozwiązywania problemów (gospodarczych, społecznych itd.) w taki sposób, że wyeliminowane zostaną materialne i psychologiczne źródła wszelkich konfliktów. Taka ponadnarodowa sieć organizacji byłaby czymś w rodzaju pluralistycznej wspólnoty państw, których suwerenność uległaby w jakimś stopniu ograniczeniu i podporządkowaniu kontroli międzynarodowej sieci funkcjonalnej. W ostateczności, wedle teorii funkcjonalistycznej, mielibyśmy do czynienia z zanikiem instytucji państw narodowych. Integracja bowiem, w jej świetle, jawi się jako przejście od „społeczeństwa międzynarodowego, ściśle zdefiniowanego przez sieć relacji istniejącą między terytorialnie suwerennymi państwami, do społeczeństwa światowego (globalnego systemu zarządzania), którego organizacja jest określona kryteriami funkcjonalnej racjonalności”²⁹. W takim projektowanym glo-

²⁷ Ch. Pentland, *Functionalism and Theories of International Political Integration*, [w:] *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, red. A. J. R. Groom, P. Taylor, London 1975, s. 15.

²⁸ D. Mitrany, op.cit., s. 73–81.

²⁹ Ch. Pentland, *Functionalism*, s. 15.

balnym systemie jego poszczególne części (instytucje) miałyby charakter nieterytoryalnych organizacji wykonujących konkretne funkcje (zadania, role) bez względu na potrzeby narodowe. Granice i kompetencje tych organizacji byłyby wyznaczone przez naturę problemu lub funkcji. Rozwiązanie problemu nie wiązałoby się z powołaniem stałej, niezmiennej organizacji, raczej byłby to zmienny i dynamiczny proces przejścia od jednego typu warunków (organizacji) do innych³⁰. Mając taką wizję społeczeństwa międzynarodowego, funkcjonalizm dopuszcza możliwość powstania jakiegoś typu federacji światowej, chociaż – należy podkreślić – nie jest to proces uważany za nieuchronny³¹. W tej koncepcji zaznacza się silny kontrast między sztywną polityczno-prawną strukturą systemu wielopaństwowego a modelem postulowanym przez funkcjonalizm, który wykraczając poza granice państw narodowych, przy określaniu swych granic administracyjnych odwołuje się do potrzeb (funkcji) i kryteriów racjonalnej organizacji. W myśl tej koncepcji zatem regionalizm może być tylko funkcjonalny, a nie terytorialny.

Rozwój międzynarodowej współpracy w sferze techniczno-gospodarczej jest, zdaniem funkcjonalistów, przesłanką rozwiązywania konfliktów politycznych i zarazem szansą wyeliminowania wojny³². Wojna i totalitaryzm są bowiem przez nich postrzegane jako rezultat rozwoju politycznej struktury państwa narodowego. Państwo narodowe, ze swą doktryną suwerenności i nieinterwencji z zewnątrz, jest główną przeszkodą wspólnego rozwiązywania problemów techniczno-gospodarczych i barierą racjonalnej organizacji życia społecznego. Symbolizuje ono dominację polityki i władzy nad wspólnym interesem. Powstanie skutecznych organizacji, zdolnych do zaspokojenia potrzeb i do działania na rzecz dobrobytu obywateli może, w ujęciu Mitrany'ego, rozwiązać problem wojny.

Z funkcjonalizmem i przewidzianym w tej teorii przejściem do „pokojowego systemu współpracy” i wyeliminowania wojny wiąże się wspomniana już tzw. kategoria *spill-over*³³. Przy okazji ujawnia się problem suwerenności. Suwerenność bowiem – zdaniem Mitrany'ego – nie jest prze-

³⁰ P. Taylor, *Functionalism: The Theory of David Mitrany*, [w:] *Frameworks for International Co-operation*, red. A. J. R. Groom, P. Taylor, London 1990, s. 241.

³¹ *European Integration. Theories and Approaches*, red. H. J. Michelmann, P. Soldatos, Lanham, 1994, s. 25.

³² D. Mitrany, *The Road to Security*, „Peace News Pamphlet”, 1944, nr 29, s. 15.

³³ P. Taylor, op.cit., s. 245.

kazywana w formie dyplomatycznej, lecz raczej „przez funkcję”³⁴. Jednakże, jak zauważa Paul Taylor³⁵, funkcjonalizm dopuszcza pogląd, że w gruncie rzeczy państwa w żadnym momencie integracji nie tracą swojej suwerenności w sensie posiadanej władzy i prawnego tytułu do działania. Wydaje się raczej, że wobec wyłaniającego się światowego społeczeństwa pokoju suwerenność staje się po prostu kwestią marginalną³⁶.

Najbardziej znanymi egzemplifikacjami funkcjonalnego modelu integracji są Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWS) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EURATOM). Celem EWWS było ustanowienie dla sześciu krajów członkowskich jednolitego rynku żelaza, węgla i stali, planowanie realokacji zasobów, zniesienie barier handlowych i działanie na rzecz sprawiedliwej konkurencji w taki sposób, by sektory węgla i stali mogły się unowocześnić i rozwijać. Powstaniu obu wspólnot towarzyszyły również przesłanki polityczne. Połączenie gospodarki francuskiej i niemieckiej miało przyczynić się do powstrzymania groźby kolejnej wojny. Robert Schuman mówił w tym kontekście o budowaniu Europy „przez konkretne osiągnięcia, które wytworzyłyby faktyczną solidarność”.

Neofunkcjonalizm

Neofunkcjonalizmowi nadawano niekiedy etykietę „federalistycznego funkcjonalizmu” dla podkreślenia podobieństwa do dwóch wymienionych w nim teorii³⁷. O ile funkcjonalizm wskazywał na pewien element zgody, na istniejący w społeczeństwie konsens, o tyle neofunkcjonalizm źródeł stabilności systemu politycznego upatrywał się w skutecznym rozstrzygnięciu konfliktów pojawiających się w heterogenicznym, pluralistycznym społeczeństwie³⁸. W pierwszej teorii proces integracji pojmuje się jako bu-

³⁴ Ibidem.

³⁵ Zob. D. Mitrany, *A Working Peace System*, s. 31 i 65, 66. Mitrany mówi o „częściach” (*slices*) suwerenności przekazywanych do wielu nowych centrów (s. 31), gdzie indziej o wspólnym posiadaniu i dzieleniu suwerenności; twierdzi, że swoiście funkcjonalna organizacja nie pozbawia suwerenności (s. 66).

³⁶ D. Mutimer, *Theories of Political Integration*, [w:] *European Integration, Theories and Approaches*, red. H. J. Michelmann, P. Soldatos, New York 1994, s. 23.

³⁷ R. J. Harrison, *op.cit.*, s. 76.

³⁸ Szerzej o neofunkcjonalizmie: S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie”, 1998, nr 3, s. 105–115.

dowanie konsensu (*consens-building*), w drugiej integracja jest rozumiana jako efektywne wykorzystanie sprzecznych elementów występujących w społeczeństwie³⁹.

Punktem wyjścia neofunkcjonalizmu było odrzucenie metafizycznej wizji, wedle której państwo stanowi monolit, niezróżnicowaną całość. Neofunkcjonalizm nawiązuje do liberalnej myśli politycznej podkreślającej znaczenie interesu i konfliktu w społeczeństwie pluralistycznym, kładącej nacisk na konieczność pogodzenia interesów i konfliktów grupowych z zasadą „wspólnego dobra” systemu jako całości. Instytucja państwa, w myśl tej teorii, to zespół interesów, problemów, z których niektóre mają istotne znaczenie dla procesu integracji. Neofunkcjoniści utożsamiali państwo z rządem, elitami politycznymi, grupami nacisku⁴⁰. Zdaniem najwybitniejszego przedstawiciela tej teorii Ernsta Haasa grupy nacisku, elity występujące jako struktury społeczne artykułują swoje interesy i realizują je w działalności politycznej⁴¹. Nie chodzi tutaj o osiągnięcie zgodności w kwestii „dobra wspólnego” lub „wspólnego interesu”. Instrumentem umożliwiającym porozumienie się rywalizujących ze sobą elit jest przede wszystkim zgoda co do procedur utrzymania porządku społecznego oraz metod rozstrzygania sporów. W przeciwieństwie do funkcjonalizmu podkreśla się tutaj zgodę dotyczącą środków realizacji dobra społecznego, a nie treści praw, istoty problemów i potrzeb⁴². Zdaniem Haasa „współpraca między różnymi grupami interesu” jest rezultatem zbiegu odmiennych oczekiwań i interesów, nie zaś wyrazem podporządkowania się wspólnemu dobru. Nowożytnie państwo jest raczej takim rodzajem *Gemeinschaft*, które wygląda i funkcjonuje jak *Gesellschaft*⁴³. Haas ma tutaj na myśli, że nowożytnie państwo narodowe nie funkcjonuje dzięki kon-

³⁹ P. Taylor, *International Co-operation Today. The European and the Universal Pattern*, London 1971, s. 64, 65.

⁴⁰ Ch. Pentland, *International Theory*, s. 122.

⁴¹ E. B. Haas, *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford 1964, s. 37.

⁴² Grupy realizują swoje interesy w ramach uzgodnionych procedur, co jest kluczowym elementem procesu integracyjnego. Cechą charakterystyczną powstającej wspólnoty politycznej jest pokojowa forma zmian konkurujących grup reprezentujących sprzeczne roszczenia. E. B. Haas, *International Integration: The European & the Universal Process*, [w:] *International Stability*, red. D. Hekuis, C. G. McLintock, A. L. Burns, Wiley 1964, s. 230.

⁴³ Haas nawiązuje tutaj do teorii Tönniesa i jego koncepcji wspólnoty powiązanej ideą nadrzędnego dobra wspólnego. Ibidem.

cepcji dobra wspólnego, służącej jako spoiwo społeczeństwa. Istnieje ono raczej na kształt olbrzymiej maszyny biurokratycznej⁴⁴, w której kontakty społeczne są powierzchowne i sformalizowane. Jest to sytuacja całkowicie odmienna od przedstawianej przez Mitrany'ego, autor ten zapoznał „rolę prawa będącego źródłem normatywnych procedur rozstrzygnięcia sporów dotyczących dobra społecznego”⁴⁵.

Według koncepcji neofunkcjonalistycznej proces integracji jest rezultatem nie tyle potrzeb funkcjonalnych, ile przede wszystkim interakcji: grup nacisku, partii, rządów, instytucji międzynarodowych. Grupy te, realizując partykularne interesy, często dochodzą w tym celu do porozumienia. Wszelkie żądania, potrzeby są artykułowane przez lobby polityczne, partie, elity itd., będące nośnikami określonych wartości i idei⁴⁶. W pewnych warunkach wszakże konflikt, zderzenie się wąskich interesów, rozwiązuje się w taki sposób, że rywalizujące ze sobą strony powierzają swe sprawy i kompetencje wspólnym organizacjom, zwiększając tym samym zakres wspólnie podejmowanych decyzji. W miarę jak nowo powstałe instytucje centralne przejmują na siebie coraz więcej spraw i obowiązków, następuje przenoszenie oczekiwań, lojalności grup nacisku, partii, elit itd. do nowego centrum podejmowania decyzji. Oczekiwania i żądania grup, elit są „kanalizowane” na rzecz integracji, a instytucje centralne stają się w konsekwencji jej motorem, działającym na rzecz tworzenia się wspólnoty politycznej.

Zdaniem Haasa w procesie integracji większą rolę odgrywają grupy nacisku niż partie polityczne. Zwłaszcza grupy, elity reprezentujące sektor gospodarczy są szczególnie dynamiczną siłą przemian politycznych w społeczeństwach pluralistycznych. Elity, które zostały niejako wciągnięte, uwikłane w proces integracji, mogą mu nadać dodatkowy impet, przewyżniając nawet ewentualny sprzeciw swych rządów narodowych. Naturalnie, jak utrzymuje Haas, istnieje możliwość współpracy w innych sektorach: edukacji, polityce społecznej, obronności itd. – ale sektor gospodarczy jest obszarem szczególnie koncentrującym aktywność grup interesu⁴⁷. Działają

⁴⁴ Ibidem, s. 39.

⁴⁵ Ch. Pentland, *International Theory*, s. 38.

⁴⁶ E. B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford 1968, s. 5.

⁴⁷ R. J. Harrison, *Neofunctionalism*, [w:] *International Organisation. A Conceptual Approach*, red. P. Taylor, A. J. Groom, London 1978, s. 255.

one jednocześnie na rzecz „solidarności”, którą Robert Schuman uważał za istotny czynnik integracji.

Jak wspomniano, w wyniku wzajemnego oddziaływania grup interesu ich lojalność przenosi się do nowego centralnego ośrodka decyzyjnego. Instytucje centralne stają się przez to podstawowym motorem rozwoju wspólnot regionalnych. Zdaniem Haasa wspólnoty te kształtują się podobnie jak wspólnoty narodowe. Dlatego też rozwinięte demokracje przemysłowe najbardziej nadają się do integracji⁴⁸.

Tworzenie się wspólnoty w fazie wyjściowej nie jest uzależnione od masowego poparcia. Różne grupy interesu, elity wiążą z procesem integracji odmienne oczekiwania i nadzieje na osiągnięcie partykularnych korzyści. Wedle Haasa dla logiki procesu integracyjnego ważniejsza jest zbieżność interesów niżeli ich zgodność.

W konsekwencji integracja prowadzi do uformowania się wspólnoty politycznej, której instytucje mają kompetencje nadrzędne wobec państw narodowych⁴⁹. Jej istnienie sprawia, że grupy nacisku (elity) zaczynają poszukiwać rozwiązania swoich partykularnych problemów na szczeblu ponadnarodowym. W wyniku zmieniających się żądań grup interesu i ich zaangażowania w pracę instytucji ponadnarodowych także postawy i oczekiwania aktorów sceny politycznej zostają związane ze szczeblem ponadnarodowym⁵⁰.

Jeśli chodzi o charakter (typ) powstałej w procesie integracji wspólnoty politycznej, neofunkcjonalizm nie wypowiada się w sposób jednoznaczny na ten temat. Zwraca raczej uwagę na sam proces⁵¹, pozostawiając kwestię instytucji otwartą. Zdaniem Haasa przeniesienie lojalności, oczekiwań do nowego centrum podejmowania decyzji oznacza w gruncie rzeczy ukształtowanie się ponadnarodowej struktury politycznej (*polity*), przypominającej typ zachodniego państwa narodowego⁵².

W latach sześćdziesiątych Haas sformułował koncepcję wspólnoty politycznej, która opiera się na pojęciu ponadnarodowości (*supranationality*) i jest całkowicie odrębną strukturą polityczną. Owa ponadnarodowa

⁴⁸ Ibidem, s. 256.

⁴⁹ E. B. Haas, *The Uniting of Europe*, s. 16.

⁵⁰ P. Taylor, *International Co-operation Today*, s. 67.

⁵¹ D. Mutimer, *Theories of Political Integration*, s. 31.

⁵² E. B. Haas, *The Uniting of Europe*, s. 16.

wspólnota polityczna byłaby regionalną (ale międzynarodową) odmianą państwa narodowego, które w swych dotychczasowych granicach nie jest w stanie dłużej realizować swych powinności związanych z realizacją dobra wspólnego⁵³. W latach siedemdziesiątych nowa struktura wykreowana dla rozwiązania kwestii spornych przybrała nazwę „państwa regionalnego” lub „wspólnoty regionalnej”⁵⁴.

Następca i uczeń Haasa, Leon Lindberg badając implikacje zastosowania modelu neofunkcjonalistycznego do sposobu działania EWG przyjął pojęcie integracji politycznej w węższym rozumieniu – jako istnienie pewnych technik i procesów wspólnego podejmowania decyzji. Procedury wspólnego podejmowania decyzji stanowią istotną część procesu integracji i nie muszą koniecznie prowadzić do wspólnoty politycznej, definiowanej przez Haasa jako „państwo regionalne” lub „regionalna wspólnota”. W ujęciu Lindberga zatem wspólnota polityczna jest po prostu „prawomocnym systemem rozwiązywania konfliktów w drodze wspólnego podejmowania decyzji”⁵⁵, opartego na negocjacjach.

Istotą integracji politycznej jest kolektywne podejmowanie decyzji. Innymi słowy, chodzi o pojawienie się politycznych instytucji, którym rządy krajowe przekazują swe kompetencje związane z podejmowaniem decyzji i za których pośrednictwem wspólnie decydują w ramach negocjacji międzyrządowych⁵⁶.

Należy zauważyć, że neofunkcjonalizm, przynajmniej w wersji Lindberga, dość abstrakcyjnie pojmuje aktywność polityczną: „nie treść polityczna jest najważniejsza, ale metoda i kontekst podejmowania decyzji”⁵⁷.

W późniejszych pracach Lindberg traktuje system polityczny nie jako zespół instytucji, lecz jako „system interakcji w dowolnym społeczeństwie, w ramach którego podejmuje się i wprowadza w życie decyzje mające moc prawną”⁵⁸. Granice takiego systemu nie są wyznaczone ani geograficznie,

⁵³ E. B. Haas, *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, [w:] *A New Europe?*, red. S. Granbard, Boston 1968, s. 151, 159.

⁵⁴ Idem, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pre-theorizing*, „International Organisation”, 1970, nr 4, s. 630–636.

⁵⁵ Idem, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford 1963, s. 5.

⁵⁶ Idem, *Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement*, „International Organisation”, 1970, nr 4, s. 652.

⁵⁷ Idem, *The Political Dynamics*, s. 278.

⁵⁸ Idem, *The European Community as a Political System: Notes Toward the Construction of a Model*, „Journal of Common Market Studies”, 1967, nr 4, s. 346.

ani instytucjonalnie – tylko behawioralnie. Takie rozumienie problemu jest odzwierciedleniem rozróżnienia „polityki substancji” od „polityki procesu”, której Lindberg był rzecznikiem. Podejmowanie decyzji jest według neofunkcjonalizmu istotną cechą i zarazem miarą zaawansowania integracji. Haas wyróżnia trzy sposoby (*modes*) podejmowania decyzji; każdy z nich określa postępy tworzenia się wspólnoty politycznej i umożliwia przejście do etapu następnego⁵⁹:

- technika znajdowania najmniejszego wspólnego mianownika: strony (elity, grupy) mające sprzeczne interesy usiłują znaleźć obszar problemów, gdzie porozumienie wydaje się możliwe;
- technika określenia różnicy (*splitting the difference*): strony określają obszar porozumienia i obszar braku zgody, po czym wykluczają z obszaru negocjacji zakres spraw, w którym istnieją między nimi wyraźne różnice;
- technika poszukiwania obszaru wspólnego interesu: strony znajdują wspólny obszar i odkładają różniące je sprawy, oczekując, że osiągnięty wcześniej konsens zwiększy szanse porozumienia w dłuższym horyzoncie czasowym; korzystna zmiana „warunków” może mieć pozytywny wpływ na znalezienie porozumienia.

Warto odnotować, że neofunkcjoniści wycofali się z uniwersalistycznego i deterministycznego rozumienia mechanizmu *spill-over*, koncentrując się bardziej na społeczno-gospodarczych i politycznych okolicznościach warunkujących jego funkcjonowanie⁶⁰. W takim ujęciu *spill-over* nie zakłada linearności, bezkolizyjności i nieuchronności procesu integracyjnego. Stanowi on raczej hipotezę pozwalającą określić prawdopodobieństwo integracji przy zaistnieniu odpowiednich okoliczności. W późniejszym okresie neofunkcjoniści uważali pojęcie *spill-over* za jeden z pięciu możliwych mechanizmów integracji. Zaliczali do nich także kategorie: *forward linkage* – przypominającą pierwotne *spill-over*; *out-put failure* – jako załamanie się *spill-over*; *spill-back* – cofnięcie się integracji (co do zakresu i stopnia); *systems transformation* – jakościowo całkowicie nowy proces, w którym

⁵⁹ Idem, *International Integration*, s. 231.

⁶⁰ Idem, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford 1958, s. 327–331.

dawne porozumienia przybrały nowy kształt w odmiennych warunkach negocjacji między konkurującymi stronami⁶¹.

Pojawieniu się mechanizmu *spill-over* (lub *forward linkage*) najbardziej sprzyjają: system międzynarodowy mający rozbudowaną elitę biurokratyczną; obecność złożonych i powiązanych ze sobą struktur społeczno-ekonomicznych; stabilność kulturowa i ideologiczna; skłonność do działania na rzecz długofalowych planów i projektów. Z nich wszystkich najważniejszy czynnik stanowi struktura, sieć powiązań między elitami, która zazwyczaj jest zinstytucjonalizowana – integracja zakłada bowiem istnienie choćby niewielkiej podstawy strukturalnej. Ponadto jest ona dziełem przede wszystkim grup interesu, elit działających w celu realizacji własnych interesów w systemie wspólnoty.

Federalizm

Zdaniem Reginalda Harrisona federalizm sprowadza się w gruncie rzeczy do dwóch głównych kwestii⁶². Mianowicie jest rozumiany jako – po pierwsze – metoda utworzenia unii politycznej między odrębnymi państwami oraz jako – po drugie – swoista struktura polityczna (rząd, władza), mająca określone zalety i wady w porównaniu z jednolitym systemem państw narodowych⁶³.

Warto zwrócić uwagę na podstawowe założenia leżące u podstaw myśli federalistycznej. Istotną przesłanką, będącą jednocześnie *raison d'être* różnych odmian tej teorii, jest przeświadczenie o istnieniu w społeczeństwie nieuchronnego konfliktu⁶⁴. Heterogeniczność społeczeństwa, składającego się z różnych grup etnicznych, językowych, gospodarczych, religijnych itd., może być w pełni przezwyciężona tylko za cenę wolności i praw obywatelskich. Z drugiej strony nieograniczony rozwój „heterogeniczności” również może być szkodliwy dla całości społeczeństwa.

⁶¹ *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, red. L. Lindberg, S. Scheingold, Prentice Hall 1970, s. 134–139.

⁶² R. J. Harrison, *Europe in Question*, s. 43.

⁶³ Szerzej o federalizmie S. Konopacki, *Dylematy federalizmu europejskiego*, „Studia Europejskie”, 1998, nr 4.

⁶⁴ *Ibidem*.

Federalizm w swych różnych odmianach wyrasta z jednej strony z maksymalnego sceptycyzmu wobec natury ludzkiej, z drugiej zaś – z poczucia konieczności znalezienia właściwej formy politycznej, która byłaby w stanie zaradzić niedoskonałościom kondycji ludzkiej. Remedium na ścierające się interesy, konflikty społeczne upatrywano w odpowiedniej formie „władzy”. Podkreślić wszak należy, że pojęciem ściśle związanym z federalizmem – tj. władzy i suwerenności – nadawano różnorodne znaczenia.

Podobnie jest z terminem „federalizm”, dla którego nie sposób podać jednej zadowalającej definicji. Jak zauważa Theodor Fleming, „może być tyle odmian federalizmu, ilu jest politologów i tyle jego klasyfikacji, ile ideologii. Jednak wśród różnych jego odmian można wyróżnić dwie tradycje, dwa dominujące kierunki. Chodzi tutaj o federalizm zorganizowany „odgórnie” (*top down*) i federalizm realizowany „oddolnie” (*bottom-up*)⁶⁵. Główną dolegliwością, którą federalizm miał usunąć, była tendencja do koncentrowania władzy w rękach tych, którzy dzięki niej najwięcej zyskiwali. W tym rozumieniu federalizm był postrzegany jako narzędzie przewycięzania wypaczeń władzy przez jej rozdzielenie (decentralizację) między konkurującymi ze sobą stronami⁶⁶. Rzecznikiem takiego poglądu był Pierre Joseph Proudhon, który oskarżał system kapitalistyczny o utrwalanie fundamentalnej niesprawiedliwości w społeczeństwie⁶⁷. Podstawowe kategorie tego systemu – państwo i własność prywatna – przyczyniły się, zdaniem Proudhona, do nierównej wymiany społecznej; chroniły mniejszości przeciw rządów większości. Sprawiedliwość dawała się zrealizować jedynie przeciw państwu, przeciw władzy politycznej – w drodze zorganizowania mniejszych podmiotów politycznych na zasadzie kontraktu⁶⁸.

W debacie nad federalizmem rozważano także, czy jest on ideologią, czy jedynie zasadą praktycznego działania. Alexandre Marc uważał, że federalizm stał się w XIX wieku doktryną poszukującą harmonii, „jedności w różnorodności”, w celu dostarczenia „rewolucyjnej świadomości, będącej

⁶⁵ T. Fleming, *The Federal Principle*, „Telos. A Quarterly Journal of Critical Thought”, 1994, nr 100, s. 17.

⁶⁶ F. L. Neumann, *Federalism and Freedom: A Critique*, [w:] *Federalism. Mature and Emergent*, red. A. W. Macmahon, New York 1962, s. 45.

⁶⁷ Ibidem, s. 45. Proudhon był przedstawicielem anarchosyndykalizmu – najbardziej radykalnego odłamu federalizmu.

⁶⁸ Wedle niektórych badaczy koncepcja federalizmu sformułowana przez Proudhona jest czystą anarchią. P. King, *Federalism and Federation*, London 1982, s. 20.

koniecznym warunkiem zbawienia”⁶⁹. Dlatego trudno traktować federalizm jako „samodzielną ideologię”, taką jak np. liberalizm, socjalizm – nie jest on bowiem w stanie odpowiedzieć na zasadnicze pytania dotyczące ludzkiej kondycji, pragnień, szczęścia, sprawiedliwości i hierarchii wartości.

Pod tym względem federalizm stanowi amalgamat doktryn, wierzeń i praktycznych rozważań odzwierciedlających paradoksy i sprzeczności nowożytnej polityki⁷⁰. Wedle innego rozumienia staje się on ideologią, kiedy jego rzecznicy przyjmują demokrację jako jedyną sprawiedliwą formę organizacji politycznej, lub gdy zakłada się, że „federalizm jest koniecznym przedłużeniem demokracji”⁷¹. W tej odmianie można wyróżnić trzy orientacje dające własne odpowiedzi na problem koncentracji władzy: centralistyczną, decentralistyczną i równowagi.

Na gruncie europejskim debata nad federalizmem dotyczyła przede wszystkim sposobu urzeczywistnienia unii politycznej między państwami. Wyróżnia się tu dwie podstawowe metody: ewolucyjną – prowadzącą do paktu federalnego między rządami – oraz konstytuancy – polegającą na zwołaniu zgromadzenia konstytucyjnego.

Głównym przedstawicielem ewolucyjnego podejścia do procesu integracji europejskiej był Jean Monnet, którego poglądy wywodziły się z praktycznego doświadczenia⁷². Jego zdaniem osiągnięcie trwałego pokoju w Europie wymagało zmiany stosunków międzynarodowych drogą zmiany relacji międzyludzkich w taki sposób, aby „ludzi zjednoczyć, rozwiązać problemy, które ich dzielą i przekonać ich co do wspólnej sprawy”⁷³. Polityczna strategia Monneta – oparta na określonej wizji człowieka, państwa narodowego, nacjonalizmu, logiki historii, pojęcia zmiany itd. – była zorientowana na działanie na rzecz interesu wspólnego. Podobnie jak poglądy polityczne, zaczerpnął ją z doświadczenia i obserwacji „nawyku pracy szeregu państw”, a nie z rozważań teoretycznych. Monnet sądził, że Europy nie można zbudować w jednym skoku, w jednym zrywie. Jedynie konkretne osiągnięcia złożą się na podwaliny pod przyszłą federację europejską, mogącą stać się załącznikiem solidarności niezbędnej do usunięcia barier fizycznych i psycho-

⁶⁹ Cyt. za: R. J. Harrison, *Europe in Question*, s. 50.

⁷⁰ H. Brugmans, *La pensée politique du fédéralisme*, Leyde 1969, s. 39.

⁷¹ A. Etzioni, *Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces*, New York 1965, s. 4.

⁷² M. Burgess, *Federalism and European Union*, London 1978, s. 44.

⁷³ *Ibidem*, s. 53.

logicznych między narodami⁷⁴. Dlatego też w 1950 roku Monnet odrzucił złożoną przez Konrada Adenauera propozycję unii francusko-niemieckiej, która przewidywała współpracę ekonomiczną, jedno obywatelstwo dla Francuzów i Niemców oraz kontakty między parlamentami. Wedle Monneta Europa zostanie zbudowana w wyniku takiego samego procesu jak ten, który przyniósł państwa narodowe: „wierzymy w powstanie faktycznej solidarności, z której stopniowo wyłoni się federacja. [...] Metoda pragmatyczna, jaką przyjęliśmy, prowadzi do federacji mającej poparcie ludzi i będącej zwieńczeniem istniejącej rzeczywistości gospodarczej, politycznej i społecznej”⁷⁵.

Metodę konstytuancy, dominującą w Europie do lat sześćdziesiątych, propagowały bardziej radykalne odłamy organizacji federalistycznych, np. Europejski Ruch Federalistyczny (MFE). Głównymi jego rzecznikami byli: Altiero Spinelli, Alexandre Marc, Guy Héraud, Claude Nigoul⁷⁶. Celem tego ruchu było utworzenie politycznej unii między państwami przez przyjęcie konstytucji federalnej, dającej rządowi federalnemu odpowiednie kompetencje w zakresie polityki finansowej, zagranicznej i obronnej. Pierwszym etapem na drodze do tego celu stała się kampania na rzecz powołania zgromadzenia konstytucyjnego, wybranego w powszechnych wyborach. W drugim etapie zgromadzenie miało przygotować traktat federacyjny, zawierający gwarancje podstawowych swobód i ochrony praw mniejszości narodowych. W trzecim etapie traktat miał być ratyfikowany przez parlamenty krajowe albo przyjęty w referendum.

Dążąc do osiągnięcia celu, radykalny ruch federalistyczny zorganizował zakrojoną na szeroką skalę kampanię reklamową i propagandową, przywiązując do niej ogromną wagę. Organizowano konferencje i seminaria, których zadaniem było przekonanie opinii publicznej do idei konstytucji federalnej. Powołano europejski ruch demokratyczny, który miał ukazać przestarzałość instytucji państwa narodowego i pozyskać opinię publiczną dla projektowanego zgromadzenia konstytucyjnego. Zwołany przez Spinelliego, Marca i innych członków MFE w 1956 roku Kongres Europejski był

⁷⁴ Np. w 1944 r. Monnet wspierał propozycję kontroli zasobów węgla i stali jako funkcjonalnej podstawy rozwiązania konfliktu francusko-niemieckiego. Podobnie w 1949 r. miał nadzieję na powstanie unii francusko-brytyjskiej opartej na współpracy w sektorze rolnictwa, węgla i handlu, która mogłaby się stać zaczynem przyszłej federacji europejskiej.

⁷⁵ J. Monnet, *Memoirs*, London 1978, s. 392–393, 383, 367.

⁷⁶ R. J. Harrison, *Europe in Question*, s. 50.

spektakularnym przykładem agitacji i reklamy stosowanej przez ten nurt federalistów.

Głównym przedstawicielem radykalnego odłamu federalizmu europejskiego był Altiero Spinelli. Jego program utworzenia federalnej Europy zawierał trzy zasadnicze tezy⁷⁷: istnieje potrzeba niezależnego i autonomicznego ruchu na rzecz federacji europejskiej; istnieje konieczność utworzenia Europejskiego Zgromadzenia Konstytucyjnego; należy wykorzystać sprzeczności funkcjonalnego podejścia do integracji europejskiej.

Spinelli zupełnie inaczej niż Jean Monnet pojmował rolę i znaczenie instytucji wspólnotowych. O ile dla Monneta były one rezultatem, zwińczeniem wspólnego działania i współpracy, o tyle dla Spinellogo stanowiły początek dzieła tworzenia federacji. Zakładał on, że wspólny cel można osiągnąć stopniowo, ale pod warunkiem, że wspólnota zyska wpiertw mocne podstawy: „polityczne zaplecze instytucji musi być solidne; nie może być zrealizowane krok po kroku”⁷⁸. Zdaniem Spinellogo Monnet nie doceniał roli instytucji w określaniu tempa i kierunku integracji. Podczas gdy Monnet był skłonny „patrzeć i czekać na właściwy moment”, Spinelli uważał gruntowną reformę instytucjonalną za krok polityczny niezbędny do dalszego rozwoju Wspólnoty. Wedle Spinellogo błąd Monneta polegał na funkcjonalnym podejściu do integracji, pomijającym konieczność „zorganizowania ruchu politycznego na poziomie europejskim”; nieuprawnione też było postrzeganie przezeń procesu budowania Europy podobnie do tworzenia się państwa narodowego. Zdaniem Spinellogo „Monnet miał wielkie zasługi dla konstrukcji Wspólnej Europy, ale jeszcze większy miał wkład w jej wadliwe funkcjonowanie”⁷⁹.

W latach pięćdziesiątych Europa była jednak kompletnie nieprzygotowana na radykalny, ambitny program Spinellogo. Mniej spektakularny, za to bardziej konkretny i realny program Monneta znacznie bardziej przyczynił się do wdrażania w życie projektu Europy federalnej.

⁷⁷ Altiero Spinelli *and Federalism in Europe and in the World*, red. L. Levi, Milano 1990, s. 133–134.

⁷⁸ Wywiad z Altiero Spinelli, European Parliament, Strasbourg, September 1983; cyt. za: M. Burgess, *op.cit.*, s. 44.

⁷⁹ *Ibidem*.

Liberalne podejście międzyrządowe

Liberalne podejście międzyrządowe jest jedną z najbardziej spójnych i kompletnych współczesnych teorii integracji europejskiej. Jej twórca Andrew Moravcsik powiązał w jednym projekcie stosunków międzynarodowych liberalizm i realizm. Punktem wyjścia rozważań amerykańskiego politologa stała się krytyka neofunkcjonalizmu, której podstawą była konfrontacja założeń tej teorii ze zmianami zachodzącymi w procesie integracji europejskiej w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Oprócz rozwoju Unii Europejskiej zmiany te były związane ze wzmocnieniem elementu międzyrządowego w procesie integracji, tzn. powstaniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW)⁸⁰. Moravcsik zakwestionował założenie neofunkcjonalizmu, że proces decyzyjny w UE jest oparty na dążeniu przez państwa do wspólnych korzyści. W jego przekonaniu bardziej istotnym wyróżnikiem negocjacyjnej strategii państw członkowskich były konfrontacja, rywalizacja i współzawodnictwo⁸¹. Ponadto amerykański politolog uważa, że proces integracji nie ma wyjątkowego charakteru i nie potrzebuje jakiejś teorii *sui generis*. Podstawowym czynnikiem determinującym ów proces są państwa narodowe. Zdaniem Moravcsika „integracja europejska jest przykładem całkowicie nowoczesnej formy polityki siły, prowadzonej pokojowo przez demokratyczne państwa ze względów głównie ekonomicznych, za pomocą wykorzystywania asymetrycznych zależności między nimi oraz manipulowania rozwiązaniami instytucjonalnymi”⁸². W innej pracy Moravcsik podkreślał, że „najważniejszym źródłem integracji są interesy państw członkowskich”⁸³, będące wynikiem liberalnego z natury procesu tworzenia preferencji wewnątrz każdego państwa⁸⁴. Innymi słowy, proces integracji jest dla niego obszarem interakcji między wewnątrzpaństwowymi preferencjami a negocjacjami międzyrządowymi. W rezultacie teoria

⁸⁰ A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York 1998, s. 10–25.

⁸¹ Zwraca na to uwagę Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 46.

⁸² A. Moravcsik, op.cit., s. 5.

⁸³ Zob. B. Rosamond, op.cit., s. 135.

⁸⁴ A. Moravcsik, *Negotiating the Single European Act*, [w:] *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*, Boulder Kolorado 1991, s. 75.

A. Moravcsika opiera się na: racjonalnym zachowaniu państw w procesie integracji; liberalnym sposobie tworzenia się preferencji państw w procesie spontanicznej agregacji interesów poszczególnych aktorów wewnątrzpaństwowych; międzyrządowym charakterze negocjacji, targów (*bargaining*), prowadzonych przez państwa uczestniczące w procesie integracji; wyborze odpowiedniej instytucji ponadnarodowej (*institutional mix*)⁸⁵.

W koncepcji liberalnego podejścia międzyrządowego główną rolę w procesie integracji oddano państwom narodowym, w przeciwieństwie do neofunkcjonalizmu podkreślającego znaczenie instytucji ponadnarodowych, zwłaszcza Komisji Europejskiej⁸⁶. Zdaniem Moravcsika „zarówno liberalizacji handlu artykułami rolnymi w Niemczech, jak i liberalizacji handlu produktami przemysłowymi we Francji towarzyszyły znaczne subsydia dla niekonkurencyjnych producentów, które były specjalnie tak zaprogramowane, aby finansować dostosowania. Im bardziej rządy są w stanie działać niezależnie od grup upośledzonych przez prowadzoną politykę, a więc rozciągać zyski i straty na szersze grono wyborców, tym częściej powinniśmy obserwować zdolność do zawierania kompromisów i przenoszenia wspólnego interesu na wyższy poziom”⁸⁷.

W świetle przedstawionych założeń pierwszą fazą procesu integracji jest formowanie preferencji, które są zakorzenione w wewnątrz krajowym i transnarodowym społeczeństwie obywatelskim, ograniczającym pole działania państw członkowskich⁸⁸. Zdaniem Moravcsika „idee społeczne, interesy i instytucje wpływają na zachowanie państw przez kształtowanie krajowych preferencji. Preferencje są więc tożsame z fundamentalnymi celami społecznymi, które niejako definiują strategiczne kalkulacje rządów”⁸⁹. W odróżnieniu od realistów zwolennicy teorii liberalnej uważają, że nie potencjał ekonomiczny i polityczny, ale pewien układ państwowych preferencji jest czynnikiem decydującym o polityce światowej. W tej koncepcji instytucje polityczne stanowią rodzaj „pasa transmisyjnego”, za

⁸⁵ Idem, *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies”, 1993, nr 4, s. 475–476.

⁸⁶ L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011, s. 45.

⁸⁷ A. Moravcsik, *Preferences and Power*, s. 491; L. Jesień, op.cit., s. 45.

⁸⁸ R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 33.

⁸⁹ A. Moravcsik, *Preferences and Power*, s. 483.

pomocą którego preferencje jednostek i grup społecznych są przekładane na politykę państwa, starającego się bronić pewnej kombinacji interesów politycznych i ekonomicznych definiowanych przez wpływowe grupy interesu⁹⁰.

W drugiej fazie toczą się negocjacje międzyrządowe, którym przyświecają następujące zasady:

- rokowania odbywają się w warunkach pozbawionych przymusu (jednomyślne podejmowanie decyzji), co pozwala krajom członkowskim na odrzucenie tych porozumień, które mogłyby się okazać dla nich mniej korzystne niż prowadzenie polityki jednostronnej – państwa postępują zatem racjonalnie;
- koszty pozyskania informacji są niskie w porównaniu z korzyściami płynącymi ze współpracy między państwami;
- koszty wynikające ze współpracy są niskie (dzięki możliwości łączenia różnych spraw ze sobą (*issue-linkage*), po to, aby ułatwić zawarcie kompromisu);
- podział korzyści jest wyrazem względnej siły państw członkowskich w trakcie negocjacji⁹¹.

Względna siła negocjacyjna państwa członkowskiego zależy od odpowiedzi na trzy pytania:

- Czy dany rząd ma rzeczywistą możliwość prowadzenia polityki w konkretnym obszarze, a zatem czy ewentualna groźba zawetowania współpracy w tej dziedzinie jest wiarygodna?
- Czy dany rząd może w sposób wiarygodny podjąć próbę budowania alternatywnej koalicji, zagrażając pozostałym partnerom wyłączeniem z danego przedsięwzięcia?
- Czy istnieją możliwości łączenia różnych kwestii ze sobą w taki sposób, aby ustępstwa danego rządu w jednej dziedzinie można było mu wynagrodzić w innej?⁹²

W trzeciej fazie negocjacji uczestniczące w nich państwa delegują swoje kompetencje instytucjom ponadnarodowym, które odzwierciedlają aktualny układ preferencji i rozkład sił między państwami. Zgod-

⁹⁰ Idem, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organisation”, 1997, nr 4, s. 513.

⁹¹ Idem, *The Choice for Europe*, s. 60–61; R. Trzaskowski, op.cit., s. 35.

⁹² Idem, *The Choice for Europe*, s. 63.

nie z teorią liberalnego podejścia międzyrządowego instytucje unijne wzmocniają pozycję państw członkowskich, zwiększając z jednej strony skuteczność toczących się między nimi negocjacji oraz z drugiej – autonomię rządów w stosunku do wewnątrz krajowych grup interesu⁹³. Zdaniem ekspertów „w sytuacji wspólnego sprawowania suwerenności, a więc przy przejściu z głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną”, państwa członkowskie mogą zdecydować się na utratę kontroli nad procesem decyzyjnym pod warunkiem, że staje się on bardziej efektywny. Jak słusznie zauważa Andrew Moravcsik, „rezygnacja z kontroli procesu decyzyjnego wiąże się z większym ryzykiem politycznym, ale i z wyższą efektywnością procesu decyzyjnego, natomiast wspólne sprawowanie suwerenności oznacza mniejsze ryzyko, ale i odpowiednio mniejszą efektywność. Oczekiwanie większej korzyści ze współpracy wiąże się z większą skłonnością do delegowania i wspólnego sprawowania suwerenności”⁹⁴.

Liberalizm międzyrządowy nie podziela przekonania neofunkcjonalistów, że aktorzy ponadnarodowi mają lepszy dostęp do informacji i dzięki temu przewagę negocjacyjną. Wedle zwolenników liberalnego podejścia międzyrządowego kraje mają jednakowy dostęp do informacji i w związku z tym w negocjacjach nie uczestniczą organy ponadnarodowe, a większe korzyści uzyskują w nich państwa względnie silniejsze⁹⁵. Natomiast państwa słabsze upatrują w integracji szanse ustanowienia instytucjonalnych procedur dla wyrażania swych wątpliwości, realizacji interesów oraz przeciwstawiania się dominacji krajów silniejszych⁹⁶. Należy dodać, że większe szanse na znalezienie się w koalicji wygranych mają te rządy, których preferencje sytuują się między skrajnymi stanowiskami, niż rządy o większej sile głosu, lecz preferencjach odbiegających znacznie od średniej⁹⁷.

⁹³ Idem, *Preferences and Power*, s. 516.

⁹⁴ Ibidem, s. 510.

⁹⁵ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 335.

⁹⁶ J. M. Grieco, *The State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union*, „Security Studies”, 1996, nr 3, s. 261–306.

⁹⁷ M. Pollack, *Theorizing the European Union. International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance?*, „Annual Review of Political Science”, 2005, t. 8, s. 374.

Zdaniem Moravcsika w niektórych sytuacjach instytucje ponadnarodowe mogą zdobyć pewien poziom autonomii; dochodzi do tego zwłaszcza wtedy, gdy:

- większe korzyści ze współpracy zmniejszają możliwość wycofania się z tej współpracy i w rezultacie obniżają siłę negocjacyjną państw członkowskich – co mogą wykorzystać organy ponadnarodowe;
- lepszy dostęp do informacji mają instytucje ponadnarodowe – które korzystając z tego mogą zatajać rzeczywiste znaczenie swego działania przed państwami członkowskimi;
- informacja podlega manipulacji na dwóch poziomach – organy ponadnarodowe mogą wtedy zmobilizować wpływowe grupy nacisku w krajach, dostarczając im stosownych informacji;
- słabo funkcjonują mechanizmy kontrolne, szczególnie gdy nie można odwołać urzędników reprezentujących instytucje ponadnarodowe;
- preferencje instytucji międzyrządowych nie są stałe – korzystają na tym organy ponadnarodowe, których preferencje odznaczają się większą stabilnością⁹⁸.

Ostatecznie jednak głównym podmiotem procesu integracji, wedle zwolenników liberalizmu międzyrządowego, są państwa, których silna pozycja w procesie międzynarodowych negocjacji zależy od trzech czynników:

- intensywności preferencji, czyli tego, jak bardzo danym krajom zależy na promowanych rozwiązaniach;
- realnych warunków budowania koalicji z innymi państwami;
- możliwości zastosowania podejścia pakietowego w prowadzonych negocjacjach⁹⁹.

W konkluzji należy stwierdzić, że wedle liberalizmu międzyrządowego wszelkie postępy w procesie integracji europejskiej nie są wynikiem działania organów ponadnarodowych ani automatycznie funkcjonujących czynników *spill-over*, lecz rezultatem stopniowego, ewolucyjnego uzgadniania interesów między państwami. W tak pojmowanej integracji najsilniejsze państwa dokonują najistotniejszych rozstrzygnięć między sobą, oferując

⁹⁸ R. Trzaskowski, op.cit., s. 39; A. Moravcsik, *Liberal Intergovernmentalism: A Rejoinder*, „Journal of Common Market Studies”, 1995, nr 4, s. 622.

⁹⁹ P. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 139.

zarazem pewne korzyści państwom słabszym i w mniejszym stopniu zainteresowanym samym procesem. Powstałe w wyniku tych negocjacji instytucje służą państwom informacją oraz obniżają koszty transakcji, co jednak nie prowadzi do transferu władzy lub lojalności do ponadnarodowego centrum, za czym opowiadali się neofunkcjoniści. W rozumieniu Moravcsika proces integracji wzmacnia ostatecznie władzę wykonawczą państwa wobec własnego społeczeństwa¹⁰⁰.

Neoinstytucjonalizm

Teorią, która stanowiła próbę przezwyciężenia sporu między zwolennikami podejścia międzyrządowego a neofunkcjonalistami, był neoinstytucjonalizm. Rzecznicy tej szkoły zgadzali się z tezą podejścia międzyrządowego, podkreślając zasadnicze znaczenie rządów państw członkowskich UE w tworzeniu instytucji unijnych, co ma wynikać przede wszystkim z woli realizowania własnych interesów. Początkowe stanowisko państw członkowskich może wszakże niekiedy się zmieniać podczas uzgadniania reformy instytucjonalnej.

Zasadniczym problemem neoinstytucjonalizmu jest wyjaśnienie przyczyn utraty przez państwa członkowskie kontroli nad unijnymi instytucjami i politykami. Dodatkowo teorię tę interesuje, czy organy ponadnarodowe wpływają na przebieg procesu integracji w sposób ograniczający pole manewru państw członkowskich. Stara się też ona odpowiedzieć na pytanie, czy organy ponadnarodowe realizują własne interesy, czy też przyjmują rolę biernych podmiotów znajdujących się pod ścisłą kontrolą państw członkowskich¹⁰¹.

Neoinstytucjonalizm, podobnie jak jego wcześniejsza postać określana mianem instytucjonalizmu, podkreśla rolę instytucji w stosunkach międzynarodowych i zjawiskach ściśle politycznych. Teoria ta jest uprawiana w trzech odmianach: jako instytucjonalizm racjonalnego wyboru,

¹⁰⁰ M. Pollack, *International Relations Theory and European Integration*, „EUI Working Papers”, 2000, nr 55, s. 5.

¹⁰¹ P. Pierson, *The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis*, „Comparative Political Studies”, 1996, nr 2, s. 123–163.

instytucjonalizm socjologiczny oraz instytucjonalizm historyczny¹⁰². Należy zaznaczyć, że instytucjonalizacja jest rozumiana jako proces budowania instytucji w warunkach współpracy między państwami. Siła instytucji jest niejako pochodną porozumienia zawartego między państwami – do nich bowiem należy decyzja, w jakim stopniu ich współpraca ma podlegać utworzonym przez nie instytucjom.

Obecnie niektóre dziedziny w znacznym stopniu podlegają instytucjonalizacji, co przejawia się w przeniesieniu kompetencji w ich obszarze niemal w całości na poziom Unii Europejskiej i jednoczesnym ograniczeniu suwerenności państw członkowskich. Zalicza się do nich zewnętrzną politykę handlową, politykę konkurencji, strefę euro itd. Z kolei współpraca w zakresie polityki zagranicznej jest przykładem słabej instytucjonalizacji¹⁰³.

Instytucjonalizm racjonalnego wyboru

Teoria ta sięga dziewiętnastowiecznych amerykańskich badań na parlamentarystycznym. Zwrócono wtedy uwagę, że reguły gry komitetów parlamentarnych sprzyjają osiągnięciu porozumień umożliwiających utworzenie stabilnej większości¹⁰⁴. Zwolennicy tego podejścia zauważają, że instytucje mają znaczący wpływ na zachowanie państw oraz na zapewnienie stabilności i równowagi sił w systemie podejmowania decyzji¹⁰⁵.

Zdaniem badaczy instytucjonalizm racjonalnego wyboru może być przykładem zastosowania na gruncie nauk politycznych znanych z mikroekonomii zasad racjonalnego postępowania konsumentów¹⁰⁶. Podstawowym założeniem tego nurtu myślenia o integracji jest traktowanie aktorów politycznych jako podmiotów racjonalnych, działających pod wpływem wyraźnie określonych interesów i przyjmujących rozwiązania

¹⁰² Zob. J. Czapotowicz, op.cit., P. Hall, R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalism*, „Political Studies”, 1996, nr 44–45; P. Borkowski, op.cit., s. 147–160; L. Jesień, op.cit., s. 49–58.

¹⁰³ L. Jesień, op.cit., s. 50.

¹⁰⁴ J. Czapotowicz, op.cit., s. 345.

¹⁰⁵ W. H. Riker, *Implications from Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions*, „American Political Science Review”, 1980, nr 2.

¹⁰⁶ J. Borkowski, op.cit., s. 149.

służące ich realizacji. Ponadto teoria ta przyjmuje wąską definicję instytucji: według niej są one formalnymi strukturami i zespołami reguł stworzonymi przez aktorów politycznych, którzy realizują swoje interesy. Przykładem tak rozumianej instytucji może być reguła kwalifikowanej większości głosów w Radzie, procedura współdecydowania w procesie stanowienia prawa itd.

Instytucjonalizm racjonalnego wyboru analizuje trzy obszary funkcjonowania Unii Europejskiej: procedury legislacyjne, instytucje sądowe oraz delegowanie władzy wykonawczej do organów ponadnarodowych. W ostatniej z wymienionych dziedzin kraje członkowskie przenoszą uprawnienia wykonawcze do komisji, gdyż bilans zysków i strat jest dodatni. Do delegacji praw stosuje się procedurę komitologii, stanowiącej złożony system kontroli, w którym podstawowe obowiązki wykonuje organ ponadnarodowy. Jeśli postępuje on niezgodnie z preferencjami państw członkowskich, mają one możliwość zablokowania niekorzystnych dla siebie decyzji.

Duże znaczenie ma w tej teorii strategiczna interakcja między podmiotami politycznymi, w której zachowanie każdego z nich jest oparte na przewidywaniu zachowań pozostałych. Dlatego, jak zauważa Rafał Trzaskowski, „wybór sposobu działania i strategii zależy od reakcji zachodzących w systemie decyzyjnym [...] system ogranicza wybór strategii możliwych do wcielenia w życie. Aktorzy będą się powstrzymywać od wszelkich posunięć, które mogłyby narazić na szwank spójność systemu, nawet jeżeli takie posunięcia mogłyby przynieść im krótkoterminowe korzyści”¹⁰⁷. Tak działający mechanizm interakcji między różnymi podmiotami zwiększa gotowość aktorów politycznych do osiągnięcia kompromisu, przyczynia się też do znacznego obniżenia poziomu niepewności.

Model racjonalnego wyboru zakłada, że w swoich działaniach człowiek jest w znacznym stopniu motywowany przez chęć zrealizowania potrzeb materialnych. Według tej teorii „instytucje zapewniają pewien kontekst dla podejmowania indywidualnych decyzji”, przy czym akcent pada na słowo „indywidualne”, a nie na rzeczownik „kontekst”¹⁰⁸. Innymi słowy, instytucje stanowią swoisty „obszar gry”, w ramach którego dochodzi do interakcji między indywidualnymi podmiotami.

¹⁰⁷ R. Trzaskowski, *op.cit.*, s. 47.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 48.

Instytucjonalizm historyczny

Ta odmiana instytucjonalizmu skupia się na konsekwencjach decyzji podejmowanych i realizowanych w trakcie procesu integracji w dłuższej perspektywie czasowej. Adekwatne do tego modelu jest zaproponowane przez Margaret Levi porównanie procesu integracji do wspinaczki po rozłożystym drzewie: „z tego samego pnia wychodzi wiele konarów i gałęzi. Podczas wspinaczki zawrótce lub przeskoczenie na inny konar jest oczywiście możliwe – ma kluczowe znaczenie w przypadku obumarcia gałęzi – jednak zasadniczo wspinający ma skłonność do podążania raz wybranym odgałęzieniem”¹⁰⁹. Porównanie to unaocznia wyraźnie, że w procesie integracji decyzje podjęte w przeszłości mają istotny wpływ na dokonywanie kolejnych wyborów.

Historyczna odmiana instytucjonalizmu przyjmuje szerszą niż w modelu racjonalnego wyboru definicję instytucji: są to „formalne zasady, procedury oraz ustanowione w praktyce zasady działania określające relacje między indywidualnymi podmiotami”¹¹⁰. Obok przyjętych norm i procedur zwraca się tu uwagę na wypracowane w praktyce zasady działania, które tworzą istotny społeczny kontekst podejmowania decyzji. Należy też zauważyć, że stosunki między podmiotami i instytucjami mają charakter zwrotny: z jednej strony podmioty indywidualne wyznaczają formę i obszar działania instytucji, z drugiej zaś instytucja określa pozycję i wpływy każdego państwa oraz sposób postrzegania przez nie własnych interesów. Ponadto instytucje oddziałują także na sposób kształtowania tożsamości i preferencji poszczególnych aktorów – uczestniczenie państw w unijnym procesie podejmowania decyzji ma bowiem wpływ na ich preferencje, formowane zgodnie z tym, co jest pożądane i możliwe do uzyskania.

W koncepcji instytucjonalizmu historycznego dynamika procesu integracji jest charakteryzowana za pomocą kilku znamienych pojęć. „Zależność od ścieżki” (*path-dependence*) zwraca uwagę, że obranie na początku procesu integracji określonego kursu skutkuje podążaniem

¹⁰⁹ P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*, „American Political Science Review”, 2000, nr 2, s. 252.

¹¹⁰ M. Pollack, *The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limit of Institutional Analysis*, „Governance”, 1996, nr 4, s. 139.

w tym samym kierunku, gdyż wtedy koszty całego procesu są najmniejsze. „Pułapka wspólnych decyzji” (*joint decisions traps*) przypomina, że raz powstała polityka bądź instytucja wykazuje skłonność do trwania, nawet w sytuacji zmiany politycznego otoczenia. „Kluczowe skrzyżowanie” (*critical junction*) uświadamia, że niekiedy pozornie nieistotne decyzje podjęte na początku drogi mają fundamentalne znaczenie dla jej dalszego biegu.

Rzecznicy teorii instytucjonalizmu historycznego przyznają, że w początkowej fazie integracji głównymi obiektami jej zainteresowania były państwa. Później ich rola się zmniejszyła, przede wszystkim dlatego, że rządy podejmują decyzje w horyzoncie najbliższego kalendarza wyborczego, co jednak w dłuższej perspektywie może się wiązać z utratą przez nie kontroli. Przed państwa członkowskie wysunęły się na czoło instytucje ponadnarodowe. Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej ma charakter coraz bardziej techniczny i ponadnarodowy, a ponadto wraz z postępującym przyrostem wspólnotowego dorobku prawnego staje się coraz bardziej rutynowe. W związku z tym instytucjonalizm historyczny stoi na gruncie rosnącej depolityzacji unijnego systemu podejmowania decyzji. Wzrastająca liczba przepisów prowadzi do stałego zwiększania się roli ekspertów i urzędników. W rezultacie kryteria techniczne mają nierzadko większy wpływ na końcowy rezultat procesu decyzyjnego aniżeli preferencje państw członkowskich.

Instytucjonalizm socjologiczny

Według modelu instytucjonalizmu socjologicznego zjawiska społeczne, w tym stosunki międzynarodowe, nie stanowią sumy indywidualnych działań, a państwa są niejako funkcją swego środowiska społecznego i systemu znaczeń zakorzenionego w kulturze. Elementy struktury i sama struktura wzajemnie się tworzą i żadne z nich nie jest „ontologicznie pierwotne”. Pojedyncze elementy mają możliwość kształtowania struktury, którą określają konkretne normy, reguły i wzory zachowań¹¹¹. Ponadto aktorzy

¹¹¹ J. O'Brennan, *Re-Conceptualising Europe: Social Constructivism and EU Enlargement*, [w:] *Actors and Models, Assessing the European Union's External Capability and Influence*, red. P. Willa, N. Levrat, Genève 2001, s. 173–199.

polityczni funkcjonują przede wszystkim wedle zasady poprawności, a nie konsekwencji i dlatego polityka zagraniczna państwa – zdaniem Franka Schimmelfenniga – jest rezultatem tzw. narracji tożsamości¹¹². Zgodnie z przyjętą przez tę szkołę definicją kategoria instytucji obejmuje procedury, normy, a także symbole, systemy wartości oraz różnego typu formy poznawcze.

Socjologiczna odmiana instytucjonalizmu nawiązuje do tzw. teorii organizacji, wedle której nowoczesne instytucje nie zawsze postępują w sposób racjonalny. Ich zachowanie w znacznej mierze jest uwarunkowane przez kontekst kulturowy, w którym funkcjonują. Co więcej, w procesie socjalizacji instytucje mogą zmieniać własności państw oraz innych aktorów stosunków międzynarodowych. System instytucji może nie tylko kształtować preferencje, ale również poczucie tożsamości¹¹³.

Generalnie, zdaniem przedstawicieli teorii instytucjonalizmu socjologicznego, w sferze społecznej można wyróżnić trzy zasady działania: logikę konsekwencji, logikę poprawności oraz logikę perswazji. Logika konsekwencji polega na tym, że podmioty działania, dążąc do maksymalizacji swego interesu, postępują według zasady racjonalnego wyboru. Logika poprawności zakłada, że aktorzy kierują się wyznawanymi przez siebie zasadami. Natomiast zgodnie z logiką perswazji stosowane wobec aktorów argumenty mają wpływ na ich postrzeganie świata¹¹⁴.

Dla podbudowania swojej pozycji w dyskursie politycznym państwa uciekają się nierzadko do instrumentów retorycznych, co wyraża się w nadawaniu stanowisku konkurentów pozorów obiektywności oraz wykazywaniu zasadności i słuszności własnego poglądu przez odwołanie się do wspólnych norm i zasad prawomocności. Zdaniem przedstawicieli omawianej teorii, w odróżnieniu od działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa, w tym postępowaniu „celem nie jest wspólne poszukiwanie prawdy, tylko narzucanie własnego przekonania. Działanie retoryczne polega na manipulowaniu europejską tożsamością i kryteriami akcesyjnymi, eksponowaniu sprzeczności w zapatrywaniach oponentów oraz stosowaniu

¹¹² F. Schimmelfennig, *The Community Trap. Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union*, „International Organization”, 2001, nr 1, s. 58, cyt. za: J. Czaputowicz, op.cit., s. 143.

¹¹³ J. T. Checkel, *International Institutions and Socialization in the New Europe*, „Arena Working Paper”, 2011, nr 1.

¹¹⁴ M. A. Pollack, *Theorizing the European Union*, s. 387.

pułapek retorycznych. Do arsenału metod należy zawstydzanie oponenta przez publiczne wykazywanie, że jego stanowisko jest niezgodne z wyznawanymi wartościami¹¹⁵.

Zakończenie. Próba bilansu

Teoria komunikacyjno-pluralistyczna, zdaniem Charlese'a Pentlanda, nadaje się do opisu procesu integracji, lecz ma niewielki walor eksplikacyjno-prognostyczny, którego oczekuje się od każdej rzetelnej teorii naukowej. Ponadto przesłanki, na których się wspiera, są wzajemnie sprzeczne – trudno bowiem pogodzić wzrost integracji za pomocą komunikacji z automatycznym niejako otwarciem się na siebie państw narodowych. Karl Deutsch przyjmuje tu wątpliwe założenie o braku zasadniczego konfliktu między państwami. Zarazem wyklucza się w tym modelu możliwość integracji jako procesu dokonującego się w drodze konfrontacji, ścierania się sprzecznych interesów, racji, stanowisk.

Odnosząc się do wprowadzonych przez Deutsche'a kategorii „wspólnoty”, „poczucia my”, „wzajemnego otwarcia się na siebie”, Leon Lindberg stwierdza że opracował on nie tyle teorię integracji politycznej, ile raczej koncepcję „społeczno-moralnej wspólnoty”, która pomija wiele faktów o istotnym znaczeniu politycznym. Nie jest też przekonujące założenie, że gotowość danego państwa do integracji lub konfliktu z innym państwem zależy od postawy i zachowania społeczeństwa.

Jeśli chodzi o teorię funkcjonalistyczną, nie bardzo wiadomo, w którym momencie agendy funkcjonalne miałyby przejmować inicjatywę od państw narodowych. Trudno też przyjąć, że każda potrzeba funkcjonalna miałyby być zrealizowana i zaspokojona w ramach współpracy ponadnarodowej. Wątpliwe wydaje się również założenie, że wspólne problemy prowadzą do współpracy, a nie do konfliktu między państwami. W teorii Davida Mitraniego obecne jest przekonanie, że elity polityczne wybiorą opcję współpracy, racjonalną z punktu widzenia dobrobytu i interesu społeczeństw. Rozumowanie takie opiera się na swoistym determinizmie ekonomicznym, pomijającym wybory i wolną wolę decydentów. Co więcej,

¹¹⁵ F. Schimmelfennig, op.cit., s. 63–76, cyt. za: J. Czuputowicz, op.cit., s. 350.

w teorii funkcjonalistycznej przyjmuje się, że postawy polityczne mają charakter całkowicie racjonalny – czynniki emocjonalne nie odgrywają tutaj większej roli.

Należy dodać, że już samo pojęcie funkcji jest dość wątpliwe. Potrzeby funkcjonalne są traktowane jako konkretne, materialne dążenia, których zaspokojenie sprzyja integracji między państwami. Funkcjonalisci, podobnie jak pluraliści, nie wyobrażają sobie, że integracja może przebiegać konfliktowo. W ich oczach rozwój wspólnoty jest przede wszystkim racjonalnym procesem uczenia się. W miarę zaspokajania funkcjonalnych potrzeb ludzie odkrywają źródło swego dobrobytu i kierują swe oczekiwania i zobowiązania raczej do organizacji międzynarodowych niż do własnych państw.

Mało przekonujące jest przyjmowane w funkcjonalizmie rozróżnienie na tzw. działania kontrowersyjne (polityczne) i niekontrowersyjne (gospodarczo-techniczne). W tym ujęciu dyplomacja, policja, wojsko, partie polityczne byłyby ze swej natury polityczne, gdyż zakładają konflikt podstawowych wartości, natomiast żywność, zdrowie, transport itd. niepolityczne. Tymczasem wystarczy wymienić często stosowany instrument polityczny, jakim jest embargo nakładane na żywność, by wykazać, że problematyka gospodarcza jest nie mniej kontrowersyjna niż kwestie polityczne. Równie mało jest ugruntowane założenie, że konflikty dotyczące suwerenności występują jedynie w strukturach terytorialnych, a nie funkcjonalnych.

Z kolei neofunkcjonalizm, przeceniając znaczenie elit i grup interesu, nie docenił roli rządów krajowych w procesie podejmowania decyzji – decyzji często sprzecznych z punktu widzenia ogólnego interesu rywalizujących ze sobą stron. Centralne instytucje unijne (np. Komisja) nie są w stanie dostatecznie szybko zareagować na pojawiające się problemy wymagające natychmiastowych interwencji i rozstrzygnięć. Wbrew oczekiwaniom Ernsta Haasa, sugerującego wzrost roli i uznania dla instytucji centralnych – co miało wynikać z logiki integracji (*spill-over*) i przenoszenia coraz większej ilości spraw na centralny szczebel podejmowania decyzji – państwa członkowskie coraz częściej wykazują rezerwę, wręcz nieufność wobec instytucji ponadnarodowych, szczególnie w okresach kryzysu.

Wspólna polityka rolna, pochłaniająca rocznie około czterdziestu procent unijnego budżetu, działa niekiedy przeciwko dalszej integracji, a nie na jej korzyść. Beneficjentom tej polityki trudno się bowiem rozstać

z uzyskanymi przywilejami, co jest konieczne z punktu widzenia dalszej integracji.

Neofunkcjoniści często wyrażali przekonanie, że proces przejścia od negatywnej integracji gospodarczej do „unii politycznej” jest nieodwracalny i nieuchronny. Obecnie, gdy jest ono coraz bardziej kwestionowane, warto przytoczyć słowa Raymonda Arona, który twierdził: „nadzieja na to, że europejska federacja wyłoni się w sposób stopniowy i nieodwracalny ze wspólnego rynku, jest oparta na wielkiej iluzji naszych czasów, że gospodarka i technologia mogą unieważnić suwerenność polityczną”¹¹⁶. Pogląd neofunkjonalistów o nieuchronności procesu integracji w Europie był oparty na założeniu, że „instytucja państwa narodowego znajduje się w pełnym odwrocie”¹¹⁷. Nasilające się w ostatnich latach tendencje nacjonalistyczne i powrót wiary w instytucje państwowe świadczą o błędności tego stanowiska.

Krytycy federalizmu odrzucali założenie, że federalna forma rządu jest najbardziej adekwatną strukturą mogącą sprostać rzeczywistym potrzebom i wyzwaniom, przed którymi stoją społeczeństwa. Na przykład David Mitraney kwestionował zdolność federalnego państwa do powstrzymania wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Nie jest oczywisty pogląd federalistów, że wolność najlepiej może zagwarantować konstytucja federalna. Kategoria wolności nie daje się zdefiniować na tyle jednoznacznie, by projekt federalistyczny stał się dla niej najlepszym rozwiązaniem. Ponadto federalizm zakłada określoną wizję „natury człowieka” jako podstawowego atomu struktury społecznej. Jednostka postrzegana jest wprawdzie jako odrębna komórka, niezbywalny element społeczeństwa, ale funkcjonujący tylko jako część większej całości. Autonomia jednostki ma znaczenie tylko jako autonomia grupy społecznej, do której należy.

Strategia tworzenia unii federalnej ma wady wszystkich radykalnych doktryn rewolucyjnych. Taktyka oczekiwania, prowokacji, agitacji i wykorzystania sytuacji kryzysowych przywodzi na myśl projekty rewolucjonistów (np. w niektórych odmianach marksizmu), którzy nie liczyli się ze stratami ludzkimi i materialnymi w dziele budowania „lepszego” społeczeństwa. Zdaniem Reginalda Harrisona wszelkie dążenie do utworzenia

¹¹⁶ Ch. Pentland, *International Theory*, s. 142.

¹¹⁷ *Ibidem*.

państwa ponadnarodowego stanowi potencjalne zagrożenie wynikające z koncentracji władzy. Federaliści usiłowali się przed nim zabezpieczyć systemem instytucji pośredniczących między jednostką a superpaństwem.

Federalizm pokłada wielkie nadzieje w sytuacjach kryzysowych. Jednak w latach siedemdziesiątych inflacja, wzrost cen ropy naftowej, załamanie gospodarcze, niekorzystny bilans płatniczy, wzrost społecznego niezadowolenia nie doprowadziły do powstania jakiejś formy federacji na szczeblu europejskim. Podobnie dzisiaj, w okresie podważania założeń Schengen, kryzysu finansowego i ekonomicznego, w którym pograżona jest Unia Europejska, trudno sobie realnie wyobrazić możliwość powstania jakiegokolwiek formy federacji europejskiej.

Liberalizm międzyrządowy zakłada, że zdolność zgłaszania inicjatywy integracyjnej mają państwa, natomiast organy ponadnarodowe mogą być animatorem procesu integracji tylko w sytuacji słabości państw. Ponadto instytucje ponadnarodowe w dłuższym horyzoncie czasowym działają w interesie najważniejszych państw członkowskich¹¹⁸. Wprawdzie może się zdarzyć, że organy ponadnarodowe zaczną realizować swoje interesy kosztem podmiotów, które je powołały do życia, lub działać niezgodnie z celami tych podmiotów, mając przewagę w dostępie do informacji, ale państwa są w stanie wprowadzić system kontrolujący utworzone instytucje. Co ważne, liberalizm stoi na stanowisku, że suwerenność jest jakością niepodzielną i pozostaje przy państwie, a cały jego system biurokratyczny jest całkowicie wobec niego lojalny.

Daniel Wincott zwraca uwagę na jednostronny charakter liberalizmu międzyrządowego: podkreślając znaczenie negocjacji między państwami, bardziej staje się on teorią procesu integracji niżeli analizą swoistego systemu rządzenia w UE¹¹⁹. Największym zarzutem Wincotta wobec teorii Moravcsika jest „zatrzymanie się” liberalizmu międzyrządowego na pozycji raczej „podejścia badawczego”, a nie teorii – nie wskazuje bowiem warunków empirycznych, które mogłyby go zakwestionować. Zdaniem Wincotta analiza codziennej praktyki funkcjonowania Unii Europejskiej zwraca uwagę na inny ważny aspekt procesu integracji. Chodzi przede wszystkim o rolę

¹¹⁸ M. A. Pollack, *The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union*, [w:] *European Integration and Supranational Governance*, red. A. S. Sweet, W. Sandholtz, Oxford 1998, s. 220.

¹¹⁹ B. Rosamond, op.cit., s. 146.

instytucji ponadnarodowych, w tym zwłaszcza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹²⁰, a jeszcze bardziej o znaczenie interakcji między tymi instytucjami.

Teoria instytucjonalizmu w wersji racjonalnego wyboru ma charakter statyczny, koncentruje się bowiem na działalności krótkoterminowej. Instytucjonalizm historyczny i instytucjonalizm socjologiczny są ze swej natury dynamiczne, analizują zjawiska w dłuższym horyzoncie czasowym. O ile instytucjonalizm racjonalnego wyboru skupia się na wcielaniu określonych preferencji w życie, o tyle jego odmiany historyczna i socjologiczna interesują się procesem powstawania preferencji.

Różne odmiany instytucjonalizmu w różnoraki sposób postrzegają instytucje. W modelu racjonalnego wyboru stanowią je zasady prawne, według których zorganizowane są społeczeństwa. Na przykład reguła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną skłania aktorów politycznych do poszukiwania koalicji. Aktorzy ci tworzą określone instytucje, nad którymi później zachowują pełną kontrolę¹²¹. Natomiast przedstawiciele instytucjonalizmu socjologicznego i historycznego wyznają pogląd, że instytucje mają istotny wpływ na aktywność państw członkowskich oraz kształtują ich preferencje i tożsamość¹²². Według instytucjonalizmu historycznego instytucje – rozumiane jako formalne i nieformalne reguły oraz różnego typu procedury – kształtują stosunki między aktorami. Instytucjonaliści socjologiczni za przedmiot swojego zainteresowania czynią instytucje kognitywne – wszelkiego rodzaju idee i narracje – mające wpływ na sposób działania aktorów, ich tożsamość oraz sposób pojmowania świata¹²³. Podsumowując rozważania na temat trzech modeli instytucjonalizmu, Aspinwall i Schneider stwierdzają: „podejście historyczne i socjologiczne skupia się na wyjaśnianiu sposobu, w jaki formowane są preferencje, natomiast podejście racjonalnego wyboru koncentruje się na tym, w jaki sposób preferencje te są wcielane w życie”¹²⁴.

¹²⁰ D. Wincott, *Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism*, „Journal of Common Market Studies”, 1995, nr 4, s. 603.

¹²¹ J. Czaputowicz, op.cit., s. 351.

¹²² M. A. Pollack, *The New Institutionalism*, s. 432.

¹²³ J. P. Olsen, *Organizing European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration*, „ARENA Working Papers”, 2000, nr 2, cyt. za: J. Czaputowicz, op.cit., s. 351.

¹²⁴ M. Aspinwall, G. Schneider, *Moving Beyond Outworn Debates: A New Institutional Research Agenda*, [w:] *The Rules of Integration: Institutionalist Approaches to the Study*

Niezależnie od istniejących różnic między trzema odmianami instytucjonalizmu teoria ta zakłada, że w procesie integracji europejskiej instytucje unijne pełnią istotną funkcję, gdyż przyczyniają się do stabilizacji struktury instytucjonalnej, mają wpływ na zmiany zachodzące w obrębie tej struktury, podporządkowują działania państw członkowskich organom ponadnarodowym¹²⁵.

Z analizy najważniejszych teorii integracji politycznej wynika, że nie są one w stanie adekwatnie opisać i wyjaśnić fenomenu integracji europejskiej, dodatkowo zaś wszystkie „cierpią” na znacznie głębszą dolegliwość. Teorie te, jak każda zresztą teoria społeczna, zawierają ogólną orientację teoretyczno-metodologiczną, na którą składają się: zespół podstawowych założeń dotyczących charakteru rzeczywistości społecznej (tezy ontologiczne) oraz zespół przekonań związanych z możliwościami i granicami poznania (tezy epistemologiczne). Orientacja ta stanowi fundament filozoficzny teorii, który został przyjęty *a priori* i uznany za oczywisty w projekcie nowożytności. Omówione teorie opierają się na pewnych podstawowych pojęciach: prawdy, poznania, historii, ekonomii, państwa, natury człowieka, których sens i znaczenie nosi na sobie piętno tego okresu. Innymi słowy, pojęcia te – kluczowe dla zrozumienia całokształtu przemian społecznych – niosą ze sobą ślad epoki, w której się ukonstytuowały.

Wszystkie teorie integracji politycznej łączą przeświadczenie o istnieniu immanentnego porządku rzeczy dostępnego obiektywnemu poznaniu. Każda z teorii przyjmuje linearną, ciągłą wizję historii, od której jest nieodłączna kategoria postępu. Procesy społeczne – zarówno wiedzione wewnętrzną dynamiką (funkcjonalizm), jak i biegnące przy większym zaangażowaniu człowieka (teoria komunikacyjna, neofunkcjonalizm, federalizm, liberalizm międzyrządowy) – zmierzają do określonego celu („wspólnoty bezpieczeństwa”, systemu funkcjonalnego, federacji, ponadnarodowego systemu instytucjonalnego). W teoriach integracji politycznej obecna jest wiara w sprawczą moc ekonomii, która jako główna siła napędowa histo-

of Europe, red. G. Schneider, M. Aspinwall. New York 2011, cyt. za: R. Trzaskowski, op.cit., s. 53.

¹²⁵ M. A. Pollack, *The New Institutionalism*, s. 432.

rii wiedzie ją ku określönemu celowi (funkcjonalizm, neofunkcjonalizm, częściowo federalizm, liberalizm międzyrządowy). We wszystkich teoriach dominuje – jako podstawowa kategoria rozumowania – „figura państwa narodowego” jako podstawowego podmiotu życia zbiorowego. Przyjmuje ona albo wyraźną postać państwa narodowego (teoria komunikacyjna), funkcjonalnie określonej struktury (funkcjonalizm), albo też państwa ponadnarodowego, systemu instytucji ponadnarodowych (neofunkcjonalizm, odłamy federalizmu, liberalizm międzyrządowy). Bez względu na znaczenie (system narodowy, funkcjonalny, wspólnotowy, ponadnarodowy) historia wiedzie do powstania takiej „struktury politycznej” (*polity*), która staje się głównym podmiotem życia gospodarczo-politycznego, centrum podejmowania decyzji, przeniesienia lojalności i suwerenności. We wszystkich teoriach wreszcie zawarte jest – bardziej lub mniej wyraźnie – określone rozumienie „natury człowieka”, pojmowanego jako istota racjonalna i poznawczo nastawiona do świata.

Podsumowując, należy zauważyć, że omówione teorie integracji posługują się pojęciami (prawdy, logiki, historii, ekonomii, państwa, człowieka), których sens jawi się jako niezmienny i określony raz na zawsze. Kryzys integracji Europy jest więc w dużej mierze również kryzysem myślenia o integracji. Podstawowe kategorie i pojęcia, na których się wspiera dotychczasowa refleksja o integracji, zachowały swój dawny sens, właściwy epoce, w której powstały – czyli nieadekwatny do współczesnego etapu procesu integracji Europy. Wszystkie przedstawione teorie mają trudności z opisaniem i wyjaśnieniem procesów integracyjnych w warunkach kryzysu, załamania się dotychczasowych fundamentów procesu zjednoczenia (jednolity rynek wewnętrzny, strefa euro, efektywność instytucji unijnych, porozumienie z Schengen). Mamy zatem do czynienia z wyczerpaniem się możliwości poznawczych dotychczasowych teorii. Rzeczywistość, do której się odnoszą, zmieniała się znacząco w swej istocie, a dawne kategorie przestały pasować do nowych okoliczności.

Theories of Political Integration and Their Usefulness for Analysis of Contemporary European Union

Summary

The objective of the article is the presentation and analysis of the main classical and non-classical theories of political integration with regard to their applicability for understanding of the contemporary European Union. The author tries to address the question of how these theories might be useful for the comprehension of the EU being currently in the phase of the financial and economic crises, facing global challenges including immigration, terrorist threat, etc., and realizing the institutional change after the introduction of the Lisbon Treaty.

V

**Wybrane zagadnienia
stosunków międzynarodowych**

ANDRZEJ SEPKOWSKI*

Zbawienie dla wszystkich – globalizacja

Od chwili gdy ją nazwano i zaczęła funkcjonować w wyobrażeniach zbiorowych, globalizacja jest stałym elementem dyskursu naukowego. Jeszcze nie społecznego; ten zapewne rozwinie się wtedy, kiedy jej skutki odbiją się na poziomie życia szerokich kręgów społecznych (zwłaszcza globalizacja ekonomiczna), które odkrywają, że spełnienie ich pragnień oddala się coraz bardziej, choć nie tak dawno wszystko wskazywało, że złe czasy mamy już za sobą, że przed nami jawi się świat homogeniczny, bez konfliktów, świat bliski marzeniom utopistów¹. Skutki globalizacji już są odczuwalne, ale jeszcze niedoceniane, wydają się niegroźne i nie wywołują postaw obronnych. Jednak wciąż pojawiają się kolejne, pozornie dalekie, jak kryzys finansowy roku 2008, co do którego nie mamy wątpliwości, że jest owocem globalizacji, i to owocem długo hodowanym.

Pierwsze przestrogi przed skutkami, jakie niesie za sobą globalizacja, czyli przed utratą „raju” konsumpcji i bezpieczeństwa socjalnego, pojawiły się przed ponad czterdziestu laty. Widzimy tu znajomą niekonsekwencję: megatrendy opisywane przez Johna Naisbitta pojawiły się w literaturze wiele lat wcześniej, a zwrot w kierunku społeczeństwa informacyjnego, podobnie jak zapowiedzi końca luksusu w izolowanych systemach², sygnalizowa-

* Andrzej Sepkowski – historyk idei, metodolog, kierownik Zakładu Metodologii Badań Politologicznych i Prognozowania Politycznego na Uniwersytecie Łódzkim. Zajmuje się problemami związanymi z różnorodnymi formami predykcji, od ludycznych po próby przewidywania naukowego, oraz jakościowymi czynnikami zmian politycznych i społecznych. Autor kilku monografii, m.in.: *Od misji do krucjaty. Ewolucja amerykańskiej religii obywatelskiej*, Toruń 2010; *Mity. Historia. Polityka*, Toruń 2011.

¹ J. Hartley, *Communication. Cultural and Media Studies*, London 2004, s. 6.

² J. Naisbitt, *Megatrendy*, Poznań 1997, s. 18.

ne już przez Hermana Kahna i Anthony'ego J. Wienera w *The Year 2000*, inspirowały niedocenianego Alvina Tofflera, tworzącego teorię i zasady działania „trzeciej fali”. Przewidywaniami przejęli się nieliczni, nauce zaś przypadło opisywanie tego, co już stanowiło zagrożenie. Niektórzy ludzie nauki nie mogą sobie wyrzucać zaniechań, gdyż ich ostrzeżenia sprzed kilku dekad – zalecanie polityki prewencji – były ignorowane przez tych, którzy mogli coś zmienić. Politycy byli i są konsekwentni w swojej niekonsekwencji, nie silą się nawet na dotarcie do istoty zmian. Trudno zauważyć w ich wystąpieniach ślady choćby chęci zrozumienia, na czym polegają problemy globalizacji, tak wyraźne w nauce.

Przyglądając się próbom zgłębienia istoty wczesnej globalizacji, zauważamy, że chciano ją zatrzymać, a przede wszystkim zmienić jej kierunek³. O kryzysach inspirowanych przez dopiero rozpoznawane procesy alarmowano zbyt późno, wtedy gdy tworzyły własne prawa, upodmiotowiały korporacje. Po czasie zaś, kiedy powstały swoiste paradygmaty globalizacji, rozważania o różnych jej aspektach stały się modne ze szkodą dla prób właściwego jej odczytywania, koniecznego, jeśli zależy nam na w miarę racjonalnym procesie decyzyjnym⁴. Pojawił się ikonoklazm globalizacji mający maskować jej prawdziwe postaci⁵ – można sądzić bez wydatnego udziału korporacji medialnych, których siła zdaje się niedoceniana. Dysponują one większą władzą, niż chcemy przyznać; w praktyce jest to władza ich właścicieli⁶. Dziennikarze natomiast są symetryczni wobec zjawiska globalizacji w tym sensie, że ich pozycja społeczna, zależna od właściciela medium, jest proporcjonalna do wyrażanych przez nich opinii o poszczególnych jej przejawach⁷.

Medialna – przeznaczona dla masowego odbiorcy – wizja globalizacji, z którą stykamy się niemal codziennie, to obraz procesu spontanicznego, niezamierzonego przez racjonalne podmioty, obiektywnego, bo w jednaki sposób odnoszącego się do jednostek, grup społecznych, państw, niezależnego od racjonalnych działań politycznych, a nadto niewykłanego w jakiegokolwiek relacje władzy (stosunki nadrzędności i podrzędności). Powiada się

³ K. Lynch, *What Time Is This Place?*, Cambridge 1990, s. 1.

⁴ S. Ewen, *All Consuming Images*, New York 1988, s. 20.

⁵ A. Muhammadi, *Internet. Communication and Globalization*, London 1997, s. 170.

⁶ H. Jenkins, *Kultura konwergencji. Zderzenie starych i nowych mediów*, Warszawa 2007, s. 9.

⁷ E. Alterman, *What Liberal Media?*, New York 2004, s. 21.

metaforycznie, że globalizacja jest formą kompresji czasoprzestrzeni, procesem „obiektywnym”, co nadaje jej wymiar wręcz transcendentny⁸ – przy czym ma się zwykle na myśli globalną przestrzeń informacyjną. Globalne media sprawiły, że wiele idei, przekonań i wierzeń zostało podważonych, zniekształconych, przemieszanych – uważał Dominic Strinati⁹. Upowszechniły mity „dobrej” i „złej” globalizacji, mające z natury charakter bezdyskursywny, przeznaczone dla potencjalnych wyznawców. „Obiektywizm” zjawiska mocno podkreślały autorytety, m.in. teoretycy z Uniwersytetu Chicago, wedle których globalizacja, animowana przez siły ekonomiczne, jest niczym moc natury – stała i niezmienna¹⁰.

Będący w zdecydowanej mniejszości twórcy mitów „dobrej” globalizacji przekonują do wizji świata homogenicznego, bez konfliktów narodowych, klasowych, kulturowych; ich oponenti rysują świat będący odwrotnością „raju”. Ta rytualizacja przeciwieństw trwa w najlepsze, a wyznawcy nie mają wielkiego wyboru przedmiotu wiary. Samozbawieni beneficjenci są za, wykluczeni przeciw, a elity polityczne pozornie stoją z boku – tak wygląda świat w oczach zwolenników globalizacji kontrolowanej. Ich zdaniem „Czystą kpina trzeba nazwać apel szefów rządów siedmiu najbardziej rozwiniętych krajów uprzemysłowionych, którzy w Lyonie w 1996 roku ogłosili: ‘globalizację należy przekształcić w sukces ku pożytkowi wszystkich’”¹¹.

Zdawać by się mogło, że pojawiła się siła, która determinuje zmiany w sposób nieubłagany, konsekwentny i nic nie możemy na to poradzić, skoro jest „obiektywna”. Tymczasem nie ma wątpliwości, że globalizacja jest dziełem człowieka zbiorowego, a jako taka daje się moderować, kontrolować, ograniczać, a na pewno rozpowszechniać. Ponad 60% Amerykanów jest przekonanych, że Stany Zjednoczone powinny aktywnie promować globalizację, bo upatruje w niej dobra dla siebie¹². Globalizację „w ogóle”, którą Amerykanie utożsamiają z krzewieniem amerykańskich wzorów, a jej konsekwencje ekonomiczne i polityczne są dla nich zbiorem medialnych mityzacji. Ich nie obchodzi, że inaczej widzi to choćby Milton Friedman,

⁸ D. Held, *Prospects for Democracy*, London 1994, s. 43.

⁹ D. Strinati, *Wprowadzenie do kultury popularnej*, Poznań 1998, s. 181.

¹⁰ N. Klein, *Doktryna szoku*, Warszawa 2008, s. 66.

¹¹ H. P. Martin, H. Schumann, *Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*, Wrocław 2000, s. 15.

¹² A. D. Handler, B. Mazlish, *Leviathans. Multinational Corporations and the New Global History*, Cambridge 2005, s. 217.

zainteresowany jej aspektami ekonomicznymi – według niego globalizacją zarządzają ludzie z Davos, to oni stworzyli *fast world*, oni dokonali rewolucji zwanej globalizacją, która zmienia życie wszystkich. Dla zwykłego człowieka zmiany następują relatywnie powoli (choć są niepojęcie szybkie), on adaptuje się jak żaba Handy'ego, a „obiektywizm nacji wyznawców” jest paraliżujący.

Podobnie jak Amerykanie, my mamy duże kłopoty, starając się zrozumieć globalizację – skażeni determinizmem, nieprzyzwyczajeni do myślenia perspektywnego, niepotrafiący ekstrapolować nawet prostych trendów, a bez tego nie można mówić o celach działań. Brak umiejętności przewidywania przekłada się na niemoc strategiczną. W rezultacie w teraźniejszości globalizacji dominują działania doraźne, a one nie gwarantują powodzenia, czyli kontroli procesów. Czynnikiem znaczącym jest także, poza falsyfikowaniem, pomniejszanie problemów, chociaż ich ogrom poświadczają kryzysy funkcjonalne, które będą eskalować. Globalizacja jest jakby tłem okresu przejściowego, który – zdaniem Henry'ego Kissingera – może potrwać znacznie dłużej, niż się sądzi, co nie jest prognozą optymistyczną¹³. Poza tym globalizacja cały czas generuje „nowe” – nowe przestrzenie działania, nowe granice, nowe role, zasoby, sprzeczności i konflikty, których nie antycypowaliśmy i teraz czujemy się zagubieni podwójnie¹⁴. Ci, którzy zetknęli się choćby z dysputami o globalizacji, mogą czuć strach, spodziewać się kolejnych codziennych problemów zamiast spokoju.

Globalizację dzieli się z nawyku na kilka postaci, opisuje na wiele sposobów i mityzuje, zwłaszcza w polityce, co z sarkazmem konstatowali autorzy znanego kontrowersyjnego studium: „Politycy niczym Humpty-Dumpty wykorzystują to słowo [globalizacja] nadając mu takie znaczenie, jakie im aktualnie odpowiada”¹⁵. W wyniku swoistej rytualizacji globalizacja zdaje się nam tym, co jest tu i teraz, i zwykle nie zastanawiamy się nad jej konsekwencjami. Pytani o globalizację studenci poprzestają na ogólnikach bez cienia emocji, nie wydaje się im, by miała jakikolwiek wpływ na ich przyszłość, a z pewnością mieć będzie niemały. Oni także nie próbują mierzyć się z nią, jakoś jej sobie „ustawić”.

¹³ H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 1996, s. 896.

¹⁴ U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 2005, s. 23.

¹⁵ J. Micklethwait, A. Wooldridge, *Czas przyszły doskonały*, Poznań 2003, s. 34.

Wedle wielu teoretyków uważających globalizację za konieczny etap rozwoju, który musimy przeżyć, pojawił się czwarty wymiar przestrzeni społecznej w postaci uwarunkowań globalnych, które są pozbawione miejsca. Ci, którzy interpretują ją metaforycznie, powiadają z emfazą, że już nie będzie więcej „tam”, a tylko „tu”, co oznacza i wiele, i nic¹⁶. Inni głoszą przekonanie, że globalizacja jest dobra dla wszystkich, że jest manifestacją ludzkich zdolności tworzenia i chęci konsumpcji, nie zatrzymują jej politycy i biurokraci marzący ponoć o tym, by zahamować przepływ kapitałów, technologii i informacji¹⁷. Trudno zrozumieć takie insynuacje, bo ani politycy, ani biurokraci nie są hamulcowymi globalizacji.

Owym teoretykom wydaje się, że politycy mieli taką szansę, ale w odpowiednim czasie rządy silnych państw nie chciały kształtować tego procesu w pożądanym kierunku, przeciwnie, poddawały się biegowi wydarzeń¹⁸. Nie jest tylko pewne, że szansę w ogóle dostrzegali. Jeśli pojawiło się tak niewiele przestróg ze strony naukowców, to czy politycy uświadamiali sobie zagrożenia? Można w to co najmniej wątpić. To – zdaniem teoretyków – właśnie politycy i biurokraci, przyzwyczajeni do inercji, niekompetentni, zamykają drogi do lepszych światów, czekających na nas tuż za rogiem, a powstałych dzięki sile, jaką jest globalizacja. Tych zarzutów nie da się podeprzeć mocnymi argumentami, ale takie właśnie sugestie przesycają także enuncjacje publicystów, co nie może dziwić, gdyż oni są beneficjentami globalizacji, a poszukując winnych zła, odnajdują je w strukturach państwa. Zwykle przywołują przykłady ludzi i państw, które wykorzystały szanse stworzone przez globalizację.

Zadeklarowani jej zwolennicy są skłonni traktować nasz czas jako nową epokę w dziejach człowieka, otwarcie drogi do społeczeństwa globalnego, powszechnego dobrobytu, kultury uniwersalnej. W tym szeregu nie brakło „fałszywego proroka” Francisa Fukuyamy, który twierdził, że nie ma cywilizacji, która nie korzystałaby z dobrodziejstw procesów globalizacyjnych – nie podając konkretnych przykładów¹⁹. Zdaje się, że tak

¹⁶ S. Barwell, K. Bowles, *Border Crossing*, [w:] *Cyberculture Reader*, red. D. Bell, B. M. Kennedy, New York 2000, s. 702.

¹⁷ *Partners in Prosperity*, the Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the International Coordination of National Economic Policies, New York 1991, s. 35.

¹⁸ Ch. Greefe, M. Greffrath, M. Schuman, *Czego chcą krytycy globalizacji*, Kraków 2004, s. 35.

¹⁹ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996, s. 190.

przejawia się kulturowy narcyzm Zachodu, poczucie wyższości nad innymi cywilizacjami, które każe traktować globalizację i marsz korporacji jako misję cywilizacyjną²⁰. Zwłaszcza ci jej wyznawcy, którzy zwracają uwagę na aspekty ekonomiczne, głoszą, że jest tożsama z podnoszeniem efektywności gospodarczej, a także zwiększeniem korzyści, jakie – jeśli nie dziś, to w niedalekiej przyszłości – czekają wszystkie kraje. Globalizacja to dla nich większy rynek, większy asortyment towarów i usług, międzynarodowy podział pracy, a wszystko to racjonalne, bo przecież wymuszane argumentami ekonomicznymi.

Racjonalne są dla nich szaleństwa z cenami ropy windowanymi przez traderów reprezentujących kapitał finansowy, zalewanie europejskich rynków fatalnej jakości towarami z Chin i innych krajów produkujących na zlecenie korporacji, ceny wielu artykułów zbijane poniżej kosztów produkcji. Z uporem powtarzają, że tak właśnie objawia się konieczność, zdeteterminowana „prawami” ekonomii. Ci komentatorzy przyjmują postawy zdecydowane wyznawcze, nie chcąc zauważać choćby tego, że globalizacja to wir wywołany przez najbogatsze kraje, a właściwie ich elity finansowo-przemysłowe, które są jej największymi beneficjentami i nie zamierzają dzielić się zyskami, powracając do złotych zasad „wilczego kapitalizmu”. Biednym grozi jeszcze większa bieda i jej eskalacja jest czymś, co można ekstrapolować na kilka następnych lat, a może dziesięcioleci. Bogaci powtarzają, że globalizacja jest środkiem zbawienia dla krajów biednych, ale narzucane przez nich reguły są pozbawione zasadności, skrupułów, służą przede wszystkim im samym²¹. Nierzadko powiada się z sarkazmem, że bogaci mają coraz więcej pieniędzy, a biedni coraz więcej dzieci. Za sprawą globalizacji mają także – odpowiednio – coraz więcej apetytu i arogancji, i coraz więcej złości, gniewu.

Traktując globalizację jako czynnik spajający wszystkie dziedziny życia, jej zwolennicy (którzy wydają się postmodernistami, choć chyba nikt nie wie, czym jest postmodernizm) wiążą ją z ideami społeczeństwa informacyjnego i niemal proroczo zapowiadają nadejście Nowej Gospodarki i Końca Pracy, tworząc nowe mity zbawienia skwapliwie rytualizowane nie tylko przez media, ale i część świata nauki. Jeremy Riffkin, Adam Schaff, Emile Roullani głoszą, że rozwój technologiczny znosi antagonizmy mię-

²⁰ M. Janion, *Niesamowita Słowiańszczyzna*, Kraków 2007, s. 20.

²¹ J. Stiglitz, *Fair trade. Szansa dla wszystkich*, Warszawa 2007, s. 35.

dzy kapitałem a pracą. Przewycięża je Nowa Gospodarka, czyli te działy, które są powiązane z nowymi technologiami informacyjnymi i zarazem forpocztami postkapitalizmu.

Zwycięstwo Nowej Gospodarki zminimalizuje zapotrzebowanie na klasyczną siłę roboczą, układając na nowo proporcje pracujących do niepracujących. Koniec Pracy ma oznaczać prawdziwy koniec dla nawet 80% społeczeństwa – ludzi zbędnych z ekonomicznego punktu widzenia. Tacy obywatele znajdują się na łasce (i niełasce) państwa, które odrzuca jakiegokolwiek koncepcje państwa dobrobytu i musi to czynić ze względu na swą pogłębiającą się słabość. Trudno zrozumieć optymizm głoszących takie wizje przyszłości. Najwyraźniej, będąc ludźmi wiary, wierzą i w to, że problem ludzi zbędnych rozwiąże się sam, niejako „automatycznie”, jak tysiące wielkich problemów ludzkości. Oczywiście w ich pojęciu jest to proces całkowicie „obiektywny” i „winnych” należy szukać nie w państwie i jego instytucjach, nie w praktyce zachłannych korporacji i banków, ale w transcendencji.

Globalizacja bywa najczęściej postrzegana jako dominacja światowego rynku nad polityką, wręcz sprowadzana do sfery ekonomii. Zwolennicy holistycznego jej ujęcia powiadają, że jest procesem umiędzynarodowienia wszystkich aspektów życia człowieka i często na tym poprzestają, być może zauważając, że mieliby problemy z uzasadnieniem „umiędzynarodowienia” politycznego. Jeszcze inni utrzymują, że globalizacja to homogenizacja i uniwersalizacja zachodnich struktur i postaw, widoczna w kontekstach kulturowych, będących efektami „kreolizacji” (Ulf Hannerz) lub „hybrydyzacji” (Jan Nederveen Piederse)²². Nietrudno zauważyć, że jeszcze nie określono jej istoty, a bez tego nie można mówić nie tylko o terapiach, ale nawet o stawianiu diagnoz. Zainteresowanie budzą zwłaszcza jej aspekty ekonomiczne. Już ponad 40% produktu światowego brutto przypada na funkcjonujące na rynku światowym podmioty transnarodowe, a 60% światowego produktu brutto jest wynikiem procesów związanych z globalizacją ekonomiczną. Nadto w globalnym transferze znalazło się około 80% handlu światowego i podobnej wielkości finanse światowe. Wśród stu firm na świecie ponad połowa jest korporacyjna, nie krajowa, i proporcje między

²² J. Piederse, *Globalization as Hybridization*, [w:] *Global Modernities*, red. M. Featherstone, London 1995, s. 99.

nimi z roku na rok zwiększają się na korzyść korporacji²³. Dla dwóch tysięcy korporacji pracuje około 350 milionów ludzi²⁴. To tylko wrywkowe dane, ale potwierdzają wrażenie, że z roku na rok zwiększa się także poczucie siły i bezkarności światowych korporacji.

Globalizacja nie pojawiła się *ex nihilo*. Intensywne procesy globalizacyjne zauważano po okresie załamania gospodarczego na początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Zdaniem niektórych autorów globalizacja istniała „od zawsze”. Inni widzą jej początki w trzeciej i czwartej dekadzie XX wieku w próbach usamodzielnienia się korporacji, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych. Takie rodowody są swego rodzaju pochodną niemocy w wyjaśnianiu zjawiska, gdyż analitycy chcą podpierać swoje rozpoznania nowymi hipotezami, o co najłatwiej. Wydaje się jednak, że to kryzys lat siedemdziesiątych wymusił coraz bardziej agresywne formy konkurencji podmiotów gospodarczych, a rewolucja technologiczna, także będąca swoistym owocem kryzysu, inspirowała radykalną transformację sposobów produkcji i akumulacji kapitału, przekładając się na znaczące ograniczenia w korzystaniu z klasycznej siły roboczej. Ta sytuacja wymusiła na prezydencie Ronaldzie Reaganie kroki zmierzające do pełnego uwolnienia korporacji²⁵. Zastanawiać może także rozwój globalizacji po rozpadzie bloku socjalistycznego i stabilizacji politycznej świata na innym poziomie, bo o prawdziwym przyspieszeniu jej procesów możemy mówić po roku 1989.

Nosicielami procesów globalizacyjnych w warunkach unipolarnego świata stały się ponadnarodowe firmy. Uniezależniając się – niekiedy dość mocno – od państw, stosując naciski polityczno-finansowe, wymuszały nowe postacie konkurencji, tworzyły mechanizmy korupcyjne, posuwały się nawet do przemocy, by ukształtować pożądany przez siebie profil rynku, sposoby konsumpcji. Powodowały się przy tym „korporacyjną mistyką” opartą na wartościach obcych kulturze Zachodu – zauważał trzeźwy analityk²⁶. Początkowo dążyły do spełnienia się w pełnej niezależności, a uwolnione poczęły tworzyć własny świat oparty na wartościach starego, „wilczego” kapitalizmu, uruchamiając erozję wartości demokratycznych, które są

²³ T. Hartmann, *Unequal Protection. The Rise of Corporate Dominance and the Theft of Human Rights*, New York 2004, s. 37.

²⁴ D. Rothkopf, *Superclass: The Global Power Elite and the World They Are Making*, New York 2008, s. 35.

²⁵ J. Hagstrom, *Beyond Reagan*, New York 1988, s. 17.

²⁶ Ch. Derber, *Corporation Religion*, New York 2000, s. 119.

im zawadą. Sporo racji ma David Korten, powiadając, że „syrena kapitalizmu przywdziewa szaty rynku, demokracji i powszechnego dobrobytu, jest ona jednak ich śmiertelnym wrogiem”²⁷.

Struktura przedsiębiorstwa kapitalistycznego wręcz wyklucza formy demokratyczne. Starczy spojrzeć na jakąś firmę, by przekonać się, że symbioza kapitalizmu i demokracji jest wymuszana, a raczej była wymuszana od chwili, gdy powstawały wielkie molocho kapitalizmu. One nie rzuciły wyzwania państwu narodowym, jak się czasami twierdzi; one toczą z nimi wojnę bez brania jeńców, doprowadzając do sytuacji „rządzenia bez rządu” – jak nazywał politykę korporacji James Rosenau²⁸. Ostatni bodaj apostołowie ingerencji państwa w ich sprawy próbowali dokonać cudu w czasie prezydentury Billa Clintona, ale to się nie udało nawet w części, nie powtórzyli częściowego sukcesu Louisa Brandeisa walczącego z wielkimi korporacjami za prezydentury Woodrowa Wilsona²⁹.

Uniezależnienie wielkich korporacji od państw-macierzy (o ile można o takich mówić) oznaczało przede wszystkim niezależność w działaniach wobec państw eksplorowanych przez nie gospodarczo. Łatwo bowiem zauważyć, że rządy amerykańskie (od Ronalda Reagana) i brytyjskie (od Margaret Thatcher) czyniły wiele, by zapewnić korporacjom jak najdalej idącą swobodę na rynkach międzynarodowych, nie obawiając się o konsekwencje niekorzystne dla państwa i obywateli³⁰; konsekwencje dla budżetów są oczywiste, bo dziś same korporacje decydują o tym, czy i gdzie mają płacić podatki, których płacić nie chcą³¹. Wedle starego paradygmatu, ekonomia była kluczem do zrozumienia polityki. Wychodząc z tego paradygmatu utrzymywano, że działania korporacji są zbawcze dla wszystkich, zgodne z liberalnym oglądem świata. Dla przywołanych wyżej teoretyków globalizacji jest to „czysta kpina”.

O słabości państw może świadczyć także to, że Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) są podporządkowane interesom najbogatszych i najsilniejszych, nie służą biednym – danych potwierdzających takie obser-

²⁷ D. C. Korten, *Świat po kapitalizmie*, Łódź 2002, s. 47.

²⁸ A. D. Handler, B. Mazlish, *op.cit.*, s. 233.

²⁹ J. P. Krugman, *The Age of Diminished Expectations*, Cambridge 1995, s. 22.

³⁰ D. C. Korten, *When Corporations Rule the World*, San Francisco 2001, s. 319.

³¹ N. Hertz, *The Silent Takeover. Global Capitalism and the Death of Democracy*, New York 2003, s. 63.

wacje nie brakuje. Nadto korporacje zdecydowanie usuwają – także z pomocą wymienionych instytucji – bariery utrudniające ich działalność. Między innymi MFW i Bank Światowy opóźniły i zredukowały pomoc dla kilkudziesięciu najbiedniejszych krajów „opornych” wobec procesów globalizacyjnych. W praktyce oznaczało to wymuszenia ograniczające drastycznie suwerenność tych państw, a dodajmy, że uczyniono to w 1991 roku³². Takie zabiegi i decyzje sprawiają, że globalizacja kształtuje marginalizację – tak uważał polski socjolog³³, idąc za wieloma badaczami nieobawiającymi się podejrzeń o alterglobalizm.

Siła i ekspansjonizm korporacji, a z drugiej strony spowodowane przez nie straty społeczne rosną z roku na rok. Co rusz dochodzi do zaburzeń ekonomicznych będących dziełem korporacji wielkich i małych, zwykle wspierających się na każdym froncie. Wspomnieliśmy już o cenach ropy. Spójrzmy także na praktykę polskich banków, które przy wsparciu rządu rozkręciły boom budowlany, windując ceny mieszkań i potęgując uzależnienie milionów kredytobiorców o dziesiątki procent w skali jednego roku. Takie machinacje lokują się daleko od głównych nurtów globalizacji, ale chyba można je nazwać formą spekulacji globalizacyjnej, gdyż te właśnie procesy, znacznie osłabiające państwa, umożliwiły i uprawniły takie zachowania. Marzenia przeciętnych ludzi o stabilizacji na wysokim poziomie pozostaną marzeniami, a ryzyko będzie się potęgowało, bo w starciu z molochem szanse pojedynczego obywatela są znikome. Biorąc kredyt na ustalonych warunkach, już teraz możemy się spodziewać, że jedna strona ich nie dotrzyma i pozostanie bezkarna, choćby działała poza prawem. Miał swoje racje Lester Thurow, kiedy mówił, że zwycięzca bierze wszystko. Tę starą prawdę potwierdzają triumfujące korporacje, które zmieniają nie tylko reguły gry ekonomicznej, ale również struktury normatywne i symboliczne³⁴. Mają też rację ci, którzy, jak Noam Chomsky, powiadają, że w globalizacji profity są indywidualne, a koszty społeczne³⁵. Przekonują się o tym także najbogatsi. Dla wielu Amerykanów częścią ich życia stały się długi, dłuższy tydzień pra-

³² *Nasza wspólna przyszłość*, Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, Warszawa 1991, s. 39.

³³ E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki*, Kraków 2005, s. 247.

³⁴ L. Thurow, *Przyszłość kapitalizmu*, Wrocław 1999, s. 36.

³⁵ N. Chomsky, *Class Warfare. Interviews with Dawid Barsamian*, Monroe 1996, s. 42.

cy i brak miejsc pracy³⁶, a amerykański sen po kryzysie z września 2008 roku zaczyna zamieniać się w koszmar.

Na niewiele się zdają inicjatywy choćby Organizacji Narodów Zjednoczonych, które przyniosły umowny efekt w postaci Porozumienia Globalnego między Organizacją a pięćdziesięcioma wielkimi korporacjami. Przyjęte na szczycie milenijnym we wrześniu 2000 roku pakiety przewidywały m.in. redukcję o połowę zadłużenia krajów najbiedniejszych do roku 2015 oraz działania na rzecz poprawy stanu zdrowotności w krajach biednych. Wielu uczestników szczytu wyrażało jednak przekonanie, że takie deklaracje służą tylko pacyfikowaniu nastrojów w krajach narażonych na prawdziwą agresję „wilczych” korporacji i nie brakowało wówczas głosów żądających „ucywilizowania” procesów globalizacyjnych przez instytucje międzynarodowe. Warto przypomnieć, że właściwie powtarzano wtedy stare postulaty Klubu Rzymskiego z lat siedemdziesiątych, kiedy jeszcze można było myśleć o właściwej prewencji, ale nie ze strony instytucji międzynarodowych, lecz najsilniejszych państw działających wspólnie. Dziś jest za późno na działania pojedynczych podmiotów, choćby najsilniejszych. Analitycy nie mają wątpliwości, że marzenia Ulfa Hannerza o integracji i komplementarności centrum i peryferii są tylko marzeniami. Peryferie świata zamieniają się w pustynię, a centrum staje się twierdzą dobrobytu. Animatorzy globalizacji są pewni wygranej, czyli pełnej dominacji – i nie pytają o to, co będzie z przegranymi³⁷.

Co jednak może oznaczać pełne zwycięstwo korporacji? Czy utworzą realny *global governance* i przejmą władzę wraz z jej atrybutami? Na razie nie wydaje się to ani możliwe, ani pożądane przez same korporacje. Wprawdzie dysponują ogromnym potencjałem, ale nie warto im tracić energii i środków na tworzenie centrów władzy, a potem konfrontację z podmiotami państwowymi, które są przecież w miarę posłusznymi narzędziami. Dysponują siłą polityczną, tą miękką, i to im jeszcze wystarcza³⁸. Nie wydaje się także, by sprawdziły się proroctwa Thurowa, który swego czasu marzył o odrzuceniu imperatywu wzrostu gospodarczego i inicjowaniu równowagi między niesymetrycznymi podmiotami gospodarki światowej.

³⁶ T. Hartmann, op.cit., s. 191.

³⁷ R. B. Reicha, *Praca narodów. Przygotowanie się do kapitalizmu XXI wieku*, Toruń 1996, s. 245.

³⁸ N. Hertz, op.cit., s. 7.

W naszym czasie żadne ograniczenia, etyczne ani prawne, nie powstrzymają korporacji przed eksploatacją wszystkiego i wszystkich w imię bogactwa dla siebie i swoich właścicieli – to zdanie innego analityka³⁹. Thurow wspominał o erze globalnych regulacji, ale czy istnieje siła zdolna okiełznać korporacje? Przypominając sobie przegraną walkę z monopolami toczoną przez obu Rooseveltów w Stanach Zjednoczonych, musimy być co najmniej sceptyczni.

Biorąc pod uwagę ich potęgę, nie wydaje się, by państwa były zdolne do okiełznania samowoli korporacji, nawet przy założeniu dobrej woli wszystkich znaczących podmiotów życia międzynarodowego. Także ONZ, widziana przez niektórych jako zaczyn rządu globalnego, nie jest i nie będzie tą siłą. Amerykańscy neokonserwatyści z Williamem Kristolem na czele łudzili się, że mogą to być Stany Zjednoczone, choć ich projekt Nowego Amerykańskiego Wieku miał raczej na celu otoczenie opieką i wsparcie korporacji z kapitałem amerykańskim, jakby naprawdę potrzebowały takiej opieki⁴⁰. Uważali, że globalizacja ekonomiczna nie tworzy zintegrowanego, samoregulującego się systemu zdolnego do zachowania stabilności i sądzili, że uda się zbudować sieć sojuszków państwa i korporacji⁴¹. Ich zdaniem mimo zagrożeń państwa z pomocą korporacji jeszcze jakoś sobie z globalizacją radzą.

Działające na wielu rynkach, nastawione na zysk korporacje zmierzają do ich ujednoczenia, dążąc zwykle do monopolizacji danego rynku, a hasła liberalizmu rynkowego zwykle bywają sztafażem tworzonym przez korporacje medialne, które skutecznie i nieodpowiedzialnie zmieniają „kulturową ekologię świata”⁴². Naczelną zasadą korporacji jest stara maksyma wczesnego kapitalizmu i maksymalizacja zysku za wszelką cenę odsuwa na trzeci plan koszty społeczne i polityczne, co w naturalny sposób powinno konfliktować je z władzami państw narodowych i wielkimi grupami ludzkimi. Zwolennik mitu „dobrej” globalizacji twierdzi, że obecność korporacji ponadnarodowych, zwłaszcza w opresyjnych systemach politycznych, prowadzi do ich stopniowej demokratyzacji, gdyż owe firmy są rzekomo

³⁹ J. Bakan, *Korporacja, Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*, Warszawa 2006, s. 132.

⁴⁰ R. Singer, *Jeden świat. Etyka globalizacji*, Warszawa 2006, s. 9.

⁴¹ J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, s. 10.

⁴² H. Mowlana, *Global Information and World Communication*, New York 1986, s. 83.

bardzo wrażliwe na krytykę zachodnich konsumentów⁴³. Nie mamy wielu poświadczeń takich zachowań. Korporacje o wiele lepiej czują się w reżimach autorytarnych z prostego względu – łatwiej dogadać się z wąskimi elitami, i to oferując im znacznie mniej niż w demokracjach. Pojawiające się tam konflikty na tle transferu korupcyjnego gasi się za pomocą większych stawek korupcyjnych, nacisków politycznych i manipulacji opinią publiczną, co nie wydaje się trudne, jeśli się zważy, że elity polityczno-przemysłowo-finansowe są właściwie jedną, a manipulacja odbiorcami przesłań medialnych nie jest sprawą skomplikowaną. Łatwo manipulować twierdzeniami o koniecznościach ekonomicznych, „obiektywności procesu”, nieodwracalności zmian. Nawet mali beneficjenci globalizacji, w obawie przed utratą statusu, chętnie rytualizują takie przekazy, obawiając się losu wykluczonych, którzy w części pogodzili się z utratą raj, nie porzucając jednak marzeń o zbawieniu.

Wielu obserwatorów, niekiedy dalekich od postaw alterglobalistycznych, nie ma wątpliwości co do tego, że korporacje są rozsądnymi amoralizmu politycznego na skalę lokalną i globalną, uniemożliwiają bowiem hamowanie ucieczki kapitału i profesjonalistów, a uchylają się przed podatkami w krajach, w których inwestują. Ich zachowania w krajach, gdzie są przyjmowane z otwartymi ramionami przez rządy mające nadzieje na industrializację imitacyjną i transfery korupcyjne, prowadzą do rosnącej korupcji, uzależnienia władz lokalnych od sponsorów; w konsekwencji, jak stwierdza z dużą dozą emfazy Naomi Klein, „walka z nędzą rodzi jeszcze większą nędzę”⁴⁴. Podobne zjawiska możemy zauważyć także w Polsce. Być może we własnych oczach nie jesteśmy takim krajem, ale dla korporacji?

Nie tylko autorzy reagujący emocjonalnie na zjawiska globalizacji poświadczają rosnące marginesy nędzy, widząc w nich realne niebezpieczeństwo dla sytego, bogatego, białego świata. Tego rodzaju obserwacje stają się coraz bardziej powszechne, bo nie da się ukryć marginesu nędzy, który według Josepha Stiglitz zwiększył się w ostatniej dekadzie wieku o około sto milionów ludzi⁴⁵. Inni komentatorzy, posługując się w miarę dokładnymi kwantyfikacjami, oceniają, że nigdy jeszcze różnice między biednymi

⁴³ J. Norberg, *Spór o globalizację. Kto zyskuje, a kto traci i dlaczego*, Warszawa 2006, s. 248.

⁴⁴ N. Klein, *No logo*, Warszawa 2004, s. 224.

⁴⁵ J. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2005, s. 23.

a bogatymi nie były tak wielkie. W roku 1960 przeciętny dochód na głowę mieszkańca jednej piątej najbiedniejszych krajów był trzydziestokrotnie niższy od dochodu mieszkańca krajów bogatych, a dziś jest niższy około osiemdziesiąt razy⁴⁶.

Konsekwencją tak wielkich dysproporcji jest „rewolucja rosnących oczekiwań”, która już dziś owocuje zagrożeniami i falami imigrantów napływających do krajów bogatych. Mityzowany przed ponad trzydziestu laty konflikt między Południem a Północą dziś staje się rzeczywistością. Biedni nie przestaną marzyć o odzyskaniu swoich rajów, a takie marzenia rodzą desperackie kroki. Bogaci nie chcą o tym wiedzieć, trzymając się swoich iluzji. Poświadczaniem takiego stosunku do biednych jest choćby miejsce nędzarzy w mediach. Media zresztą nie mogą traktować świata inaczej, jeżeli służą kulturowemu imperializmowi, uniwersalizującemu doświadczenia grupy dominującej i ustanawiającemu je jako normy. Dość umiejętnie wyhodowały społeczeństwo billboardowe, a tylko specjaliści wiedzą, że toczony przez nie wojny kulturowe są co do jednej brudnymi wojnami, jak partyzantka w dżungli, i nie podlegają konwencji⁴⁷.

Problemy globalne, wśród których najważniejsze wydają się: zagrożenie środowiska, ubóstwo, głód i choroby społeczne, dotyczą przede wszystkim kraje biedne, i to nie tylko „zaklętych kręgów ubóstwa”. Pogarszająca się sytuacja odrzuconych, także w Azji, jest przecież źródłem międzynarodowego terroryzmu. Na pierwszy rzut oka takie stwierdzenie zdaje się nadużyciem. Jednak ideolodzy Al-Kaidy mówią cały czas o obronie wszystkich uciśnionych Azji i Afryki i prezentują starą millenarystyczną wizję Królestwa Bożego na ziemi po pokonaniu szatana. Jest tu więcej paradoksów. Szatanem dla niedawnych sojuszników i uczniów są przecież nieodmiennie ewangeliczne, misjonistyczne Stany Zjednoczone, które jeszcze nie tak dawno sympatyzowały z ruchami narodowowyzwoleńczymi i budziły nie wrogość, ale sympatię w Trzecim Świecie⁴⁸. Stany wciąż deklarują przyjaźń wobec tych, którzy wyznają podobne wartości, ale wiara w takie deklaracje zwątpiała zupełnie. Pytania o erozję tej wiary prowadzą do odpowiedzi dla Amerykanów oczywistych.

⁴⁶ Ch. Greefe, M. Greffrath, M. Schumann, op.cit., s. 105.

⁴⁷ T. Sowell, *Is Reality Optional and other Essays*, Stanford 1993, s. 79.

⁴⁸ J. S. Stoassinger, *The Might of Nations. World Politics in our Time*, New York 1986, s. 121.

Bieda rodzi desperację, a niewyobrażalna dla bogatych bieda niepojętą dla nich desperację. Globalne media zbliżają biednym świat zupełnie dla nich niepojęty z równie niepojętymi problemami. Ci, którzy codziennie walczą o przeżycie, widzą w telewizji świat gnuśnych sybarytów, tak inny od ich świata, rządzący się innymi wartościami, a nade wszystko niepojęcie dla nędzarzy marnotrawny. Zawiść, zazdrość – motory postępowania, których także zdajemy się nie doceniać – połączone z oczywistym pragnieniem lepszego życia wymagają skanalizowania. Bogaci stają się coraz bardziej obcy i coraz bardziej zniechęceni nie tylko dlatego, że są bogaci. Biedni przypominają sobie historię i w wyobrażeniach zbiorowych pojawiają się przekonania, że zwykła sprawiedliwość wymaga odpłaty, że bogaci mogą i powinni zrezygnować z części swego bogactwa i podzielić się z potrzebującymi. Dla biednych terroryści są często wojownikami o wolność, równość, sprawiedliwość. To ich punkt widzenia⁴⁹.

Nieprawdą jest, że nędzarze nie mają nadziei. Mają jej bodaj więcej niż bogaci i nadzieja pcha ich do czynów – albo próby ucieczki z piekła, albo walki z ciemnymi, niepojętymi siłami. Szukają sensu w świecie, szukają swoich miejsc z nadzieją na to, że je znajdą; tej nadziei nie zaspokaja obietnice, którymi szafują bogaci. Walkę umożliwiają „kapłani religii uciśnionych” – jak ich określił Eric Hobsbawm. Nietrudno zauważyć, że przywódcy znaczących organizacji terrorystycznych prowadzących „święte wojny” bardzo przypominają przywódców robotniczych połowy XIX wieku. Są idealistami pochodzącymi zwykle z bogatych rodzin, często intelektualistami nieczującymi bliskich więzi z tymi, o których dobro walczą, bo nie walczą o dobro prymitywnych, śmierdzących nędzarzy, ale Dobro jako wartość, „sprawę” dającą powody do samopoświęcenia⁵⁰. Walcząc, zapominają często, że kochając Człowieka, nienawidzą ludzi i w imię Dobra sieją zło. Osiągnięte „sukcesy” jeszcze mocniej determinują fanatycznych idealistów, często oskarżanych o dewiacje psychiczne, ale tylko dlatego, że niewiele wiemy o psychologii terroryzmu⁵¹. Niekiedy terrorystyczne epizody bywają przez media traktowane jak wygrane bitwy, a podniesienie terroryzmu do rangi uniwersalnej siły instytucjonalizuje stan ciągłej wojny

⁴⁹ P. Bayley, *Terror in Political Discourse*, [w:] *Discourse and Contemporary Social Change*, red. N. Fairclough, G. Cortese, P. Ardiesone, Bern 2007, s. 53.

⁵⁰ M. Sageman, *Sieci terroru*, Kraków 2008, s. 120.

⁵¹ J. Horgan, *Psychologia terroryzmu*, Warszawa 2008, s. 52.

w skali globalnej. Szlachetnej genealogii przydaje jej przeniesienie w huntingtonowskie wymiary „zderzenia cywilizacji”, co jest nieporozumieniem, ale publicystom pozwala na długie wywody.

Nie wydaje się, by gromko ogłaszane wojny z terroryzmem zakończyły się sukcesem. To zagrożenie jest generowane nędzą i wielkimi nadziejami, a im bardziej przepaść między biednymi a bogatymi będzie się pogłębiać, tym więcej desperatów zwróci się tam, gdzie wskazują organizatorzy ich wyobrażeń zbiorowych. Nienawiść stała się naprawdę globalna i wystarczy jej na lata buntu, a „ponieważ 95% światowego przyrostu ludności koncentruje się na najbiedniejszych obszarach globu, nie ma już sensu pytać, czy będą nowe wojny, ale jakiego rodzaju wojny”⁵². Tych niebezpieczeństw nie dostrzegają elity białego świata, które wybrały izolację i są gotowe za nią płacić – uważa Zygmunt Bauman⁵³. Dość łatwo izolować się od większości w miarę sytego i zadowolonego społeczeństwa, ale nie od miliardów biedaków poszukujących swego miejsca w świecie.

„Wojny” z terroryzmem chyba zakończą się tak, jak próby walki z międzynarodową przestępczością, rozkwitającą wraz z postępami globalizacji. Powinno to zastanawiać i zastanawia tych, którzy utrzymują, że przestępczość jest „ciemną stroną globalizacji”⁵⁴. Przyczynia się do tego postępujący upadek instytucji państwa, który demoralizuje aparat państwowy, gdyż jego części (urzędnicy, policja) poszukują zabezpieczeń – stwierdził amerykański badacz w odniesieniu do USA⁵⁵. Przestępczość staje się dobrze zorganizowanym biznesem, tylko nielegalny transport imigrantów przynosi rocznie około siedmiu miliardów dolarów⁵⁶. Ostrożne szacunki wybitnego politologa wskazują, że globalne podziemie zarabia rocznie około półtora biliona dolarów⁵⁷.

Wracając do rozsadników nowego ładu: w ocenie grupy teoretyków i komentatorów korporacje przyczyniają się do rozwoju dualnego, to znaczy inspirują rozwijanie branż będących ich domeną, tworząc przepaść

⁵² P. Martin, H. Schumann, op.cit., s. 35.

⁵³ Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 29.

⁵⁴ P. Williams, *Organizing Transnational Crime*, [w:] *Combating Transnational Crime Concepts. Activities and Responses*, red. P. Williams, D. Vlassis, London 2005, s. 66.

⁵⁵ M. Glenny, *McMafia*, New York 2008, s. 58.

⁵⁶ P. Arlacchi, *The Dynamics of Illegal Markets*, [w:] *Combating Transnational Crime*, s. 11.

⁵⁷ A. Etzioni, *From Empire to Community*, New York 2004, s. 146.

między nimi a pozostałą częścią gospodarek narodowych i nie sposób wymusić na nich symetrii działań strategicznych. Wniosek o powiększeniu przez te korporacje nierówności w skali globalnej nasuwa się jako dość oczywisty – wiele biednych państw odniosło wprawdzie korzyści, ale bez zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Według niektórych analityków korporacje dążą do swoistej synergii, ale zdaje się, że pokładają one wiarę w postmodernistyczne półprawdy i półkłamstwa wmontowane w korporacyjny system massmediów. Pogłębiające się ograniczenia podaży, ale i popytu zapewne sprawią, że korporacje będą musiały myśleć o współpracy, ale najpierw między sobą, trudno sądzić, że zechcą szukać pomocy państw przy rozwiązywaniu swoich problemów wewnętrznych. One same próbują przekonywać, że czują się odpowiedzialne wobec społeczeństw; społeczna odpowiedzialność korporacji jest ich nową religią⁵⁸, ale bez religijności. Czasami korporacje próbują poprawić swój społeczny wizerunek akcjami charytatywnymi, ale jeśli zmierzmy wysiłki i efekty tych działań, będziemy niemile zaskoczeni ich „szlachetnością”⁵⁹.

Istniejące trendy ekstrapolowane w przyszłość zdają się wskazywać, że procesy globalizacyjne już zaowocowały skutkami nie do odwrócenia. Największe korporacje już dysponują potencjałem dorównującym wielu rozwiniętym państwom i naturalną konsekwencją tej potęgi będzie poszukiwanie form podmiotowości politycznej, co do tego nie ma wątpliwości. Przesłanek dostarczają praktyka „człowieka z Davos” i korporacje wojskowe. O ile korporacje gospodarcze wykorzystują struktury państwowe, o tyle wojskowe zdają się przygotowywać do samodzielnych poczynań. Niepokoi przy tym, że nie znaleziono formuł detekcji, które mogłyby zapobiec wielu negatywnym skutkom globalizacji, niechcianym także przez działające w chaosie korporacje. Być może taki stan rzeczy jest do pewnego stopnia pochodną liczby „wyznawców” globalizacji w środowiskach opiniotwórczych, którzy nie ograniczają się do dodatniego wartościowania wielu zjawisk, ale falsyfikują je i mityzują. „Postęp”, kojarzony z procesami globalizacyjnymi, wiąże ręce politykom w sytuacji, w której rzekomo geoekonomia zastąpiła geopolitykę – jak widział to Claude Jean⁶⁰.

⁵⁸ J. Bakan, op.cit., s. 39.

⁵⁹ H. Glasbeek, *Wealth by Stealth. Corporate Crime, Corporate Law and the Perversion of Democracy*, Toronto 2002, s. 213.

⁶⁰ C. Jean, *Geopolityka*, Wrocław 2003, s. 24.

Nierówności między państwami i całymi regionami nie są jedyną konsekwencją działań korporacji nastawionych przede wszystkim na zysk. Raczej bez przekonania, ale mówi się także, że większość zagrożeń stających dziś przed ludzkością jest dziełem anonimowych sił, które aż tak anonimowe nie są. Agresja bezdusznych, nieuznających powszechnie akceptowanych wartości korporacji obraca się przeciw przyrodzie i człowiekowi, niszczy dorobek wielu pokoleń – to argumenty równie niekonkretne, jak i inne podejrzenia i oskarżenia. One jednak profilują zbiorowe wyobrażenia, rodzą zbiorowe psychozy, które czasami uniemożliwiają przeciwstawianie się złym skutkom globalizacji. I niektórzy eksperci, i politycy (Bernard Kouchner) twierdzą, że choćby odrzucenie Traktatu lizbońskiego przez Irlandczyków było konsekwencją strachu przed globalizacją. Nieświadomi istoty rzeczy, niewierzący, że właśnie silna Unia może być skuteczną zaporą przeciw samowoli korporacji, odrzucili traktat, mniemając, że sami poradzą sobie lepiej niż wspólnie z innymi.

Krach giełdowy, pamiętany już tylko przez specjalistów, sprawił, że w świecie kapitalistycznej gospodarki doszło do swoistego zamachu stanu i przyspieszenia globalizacji przez przekształcenie się gospodarki finansowej w drążek sterowniczy gospodarki światowej – uważa Steven Salomon. Lotny, szybko przemieszczający się i z natury reproduktywny kapitał wyrwał się spod kontroli państw i zaczął przemieszczać wewnątrz państw i ponad granicami. Kapitał szukał nowych dróg reprodukcji przy pomocy ludzi, zachowując się jak leming, posłuszny jednak woli człowieka, i zmieniał postać świata. Bezpaństwowe pieniądze zaczęły oddziaływać na zachowania polityczne rządów, na parametry równowagi ekonomicznej i politycznej, bilanse siły w stosunkach międzynarodowych. Dla Salomona była to rewolucja dorównująca znaczeniem rewolucji przemysłowej⁶¹. Dla George'a Sorosa zaś był to początek jeszcze większego zagrożenia, w 1997 roku mówił: „Chociaż zarobiłem fortunę na rynkach finansowych, teraz boję się intensyfikacji działań kapitału lesseferycznego. Głównym wrogiem społeczeństwa otwartego nie jest już komunizm, a kapitalizm”⁶².

⁶¹ S. Salomon, *Gra o przetrwanie*, Warszawa 2000, s. 130.

⁶² T. Hartmann, *op.cit.*, s. 245.

Konsekwencją globalizacji był transfer władzy z rąk polityków w ręce ekonomistów i finansistów⁶³ niemających żadnych zobowiązań społecznych i niechających ich mieć, klucza do wszystkiego upatrujących w zysku⁶⁴. Coraz więcej zasadniczych decyzji podejmowali niepochozący z wyboru członkowie klubu bankierów, niemający żadnego zrozumienia dla konsumentów, biednych czy bogatych. Zakres kompetencji i działań banków centralnych, mogących sterować strumieniami bezpieczeństwa pieniędzy, sprawił, że powierzano im coraz bardziej rozbudowane uprawnienia w sferze decyzji *stricte* politycznych, dotyczących wzrostu i recesji, wartości walut narodowych, regulacji finansowych określających, kto w danej społeczności zyska i kto straci. Dbający o anonimowość ludzkie, selekcyonowani i w znacznej części reprezentujący sektor prywatny, regulują krwioobieg gospodarki światowej, sprawują nad nią kontrolę, sami niekontrolowani przez niekompetentnych polityków, o których już coraz częściej się mówi, że ich celem nie jest zaspokajanie oczekiwań wyborców⁶⁵. Zauważalny w demokracjach zanik umiejętności rządzenia sprawia, że nie są w stanie bronić interesów społeczeństw. Wiara w to, że będą dążyli do społecznego zbawienia, jest tylko wiarą; społeczności same muszą zacząć myśleć o samoorganizacji i samoobronie.

Nie kwestionuje się tego, że proces globalizacji jest najbardziej zaawansowany właśnie na rynkach finansowych dbających o swoistą homeostazę. Liberalizacja przepływu kapitałów stworzyła nowe podstawy ich funkcjonowania. Wielkie przepływy kapitałowe, różnorodność transakcji, a także ogromna liczba pośredników (fundusze emerytalne, inwestycyjne) współtworzą wyalienowany rynek działający za pomocą kruchego pieniądza elektronicznego⁶⁶. Zarządzający częściami rynku mogą swobodnie transferować kapitały. Kierunki ich przepływu bywają niekiedy niemożliwe do odgadnięcia; umykają przez to nie tylko fiskusom, co w oczywisty sposób przekłada się na konstrukcje budżetowe i w konsekwencji na nakłady na

⁶³ A. i H. Toffler, *Revolutionary Wealth. How It Will Be Created and How It Will Change Our Lives*, New York 2006, s. 115.

⁶⁴ M. Kelly, *The Divine Right of Capital. Dethroning the Corporate Aristocracy*, San Francisco 2003, s. 45.

⁶⁵ W. Greider, *The Betrayal of American Democracy. Who Will Tell the People?*, New York 1998, s. 123.

⁶⁶ A. Bógdał-Brzezińska, M. F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003, s. 88.

cele społeczne, to zaś odsuwa w przeszłość idee państwa dobrobytu. Nie-skoncentrowany rynek cechuje niestabilność; pojawiają się groźby kryzysów, które mogą zagrozić gospodarce światowej z powodu dominacji korporacji w alokacji czynników wytwórczych. Jakąkolwiek kontrolę państw i organizacji międzynarodowych uniemożliwiają „święte” prawa własności. Rozdrobnienie i umiędzynarodowienie pakietów własnościowych przedsiębiorstw sprawiają, że trudno ustalić właścicieli, a dodatkową przeszkodą są międzynarodowe fuzje i przejęcia.

Alienacja umiędzynarodowionego kapitału jest zaledwie jednym z czynników podważających władzę, a co za tym idzie – suwerenność państw narodowych. Ekonomisci zauważają, że agresja bezwzględnych wielonarodowych korporacji tworzy destrukcyjne dla rządów napięcia polityczne i nieustannie stawia państwa przed koniecznością permanentnego ustalania równowagi między instytucjami gospodarczymi a politycznymi, choć ich wpływ na gospodarkę wydaje się maleć z każdym rokiem. Korektorami równoważenia w skali międzynarodowej nie są już umowy, pakt, układy, ale swoiście interpretowane „prawa rynku”, z którymi państwa często nie próbują walczyć, by nie narazić się na oskarżenia o protekcjonizm. Tak uważają niektórzy teoretycy; dodają także, że kontrola mechanizmów rynkowych przez demokratycznie wybieranych polityków jest w zasadzie niemożliwa z powodu ich wspomnianej już niekompetencji. Kreowane przez polityków wizje są tylko sztafażami mającymi pomagać w utrzymaniu władzy. O jej redystrybucji mówi wielu analityków, mających jednak problemy ze wskazaniem jej środków, a sugestie krytyków globalizacji, że transnarodowe regulacje powoli tworzą korporacyjne społeczeństwo globalne, że następuje wyraźna redystrybucja władzy, zdają się nie tylko prowokacją⁶⁷.

Na razie korporacje bezwzględnie i skutecznie wykorzystują potencjały państw narodowych, co jest tanie, wygodne i łatwe ze względu na koniunkcję pieniądza i władzy, a także słabości polityków. Chyba nie bezzasadnie oskarża się konglomeraty wojskowo-przemysłowe o inspirowanie krótkich i łatwych rozwiązań militarno-politycznych mających pobudzać

⁶⁷ R. D. Lipschutz, C. Fogel, *Global Civil Society and the Privatization of Transnational Regulation*, [w:] *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, red. R. B. Hall, T. J. Bierstaker, Cambridge 2007, s. 122.

popyt na nowe produkty do zabijania⁶⁸. Jeszcze nie wykorzystują w pełni swoich emanacji – korporacji wojskowych, tej nowej jakości w ich działaniach, jakby zapowiedzi szukania podmiotowości. Na razie służą tylko dobrze płacącym im państwom, przekonując, że korporacje wojskowe są rozwiązaniem dla biednych. Biorąc pod uwagę koszty wynajęcia jednostek Blackwater czy Executive Outcomes, jest to raczej wątpliwe.

Bezwzględność nowych form gospodarowania mocno akcentuje twórca pojęcia „turbokapitalizm” Edward Luttwak. Wedle niego Stany Zjednoczone odpowiedziały na własne strachy erupcją kapitalizmu z doładowaniem. Interwencja państwa została radykalnie ograniczona, a niekiedy nawet bywa postrzegana jako zgubna dla gospodarki, choć jest raczej zgubna dla państwa. Luttwak określa stan dzisiejszego kapitalizmu jako „twórczą destrukcję”, pojmowaną jako powrót wolnej konkurencji i zasady maksymalizacji zysku przez innowacje techniczne z braku możliwości stosowania metod ekstensywnych⁶⁹.

Uniezależniony od państwa kapitalizm począł szukać możliwości ekspansji za granicami, wzbogacony o wiele innowacji, w tym komputeryzację. Agresywny, bezwzględny, uznaje tylko te metody, które są skuteczne, czasami tylko chroniąc się pod skrzydła państwa-macierzy, choć przyznawać się może do wielu, będąc zjawiskiem transnarodowym. Będąc także emanacją amerykańizmu uniezależnia się poszukując dziś form dla w miarę konkretnych treści, przy czym muszą być to formy gwarantujące swoiście pojmowaną wolność, a takiej nie zagwarantują państwa wysoko rozwinięte. Turbokapitalizm potrzebuje jednak gwarancji stabilności i, zdaniem wielu teoretyków, niektóre kroki polityczne Stanów Zjednoczonych znakomicie służą przede wszystkim korporacjom; o wiele mniej społeczności amerykańskiej, ludzonej, oszukiwanej argumentami o potrzebie istnienia gwaranta pokoju i bezpieczeństwa światowego⁷⁰. Prosta obserwacja może dostarczyć wielu przesłanek do wniosku, że interwencja w Iraku znakomicie posłużyła do destabilizacji i pokoju, i bezpieczeństwa.

Mając także przyzwolenie społeczne, będące swoistą konsekwencją kulturowania „wartości purytańskich”, kapitalizm począł zmieniać nie tylko

⁶⁸ G. Schumacher, *A Bloody Business*, St. Paul (Minnesota) 2006, s. 25.

⁶⁹ E. Luttwak, *Turbokapitalizm*, Wrocław 2000, s.

⁷⁰ R. A. Coate, *The Future of United Nations*, [w:] *U.S. Policy and the Future of the United Nations*, red. R. A. Coate, New York 1994, s. 176.

kształt gospodarki światowej, ale i społeczeństw. Turbokapitalizm – wykwit wielkich megatrendów Naisbitta – promuje kwalifikacje tylko jemu przydatne, a ponieważ jest formą intensywną, progi kwalifikacji zostały podniesione tak, że tylko niewielka część społeczeństwa może je przekroczyć – i tylko ta część interesuje korporacje, reszta jest przydatna tylko jako bardziej albo mniej ważny segment rynku zbytu. Grupy społeczne znajdujące się poniżej owych progów raczej nie mogą liczyć na zajęcie eksponowanych miejsc w nowych warunkach i ich, czasami pełna zachwyty, fascynacja globalizacją (zwłaszcza kulturalną) jest tylko złudzeniem, skutkiem ich wiary w zachowanie dotychczasowych statusów. Jest wprawdzie bardziej mobilna niż inne grupy – zauważał Charles Handy – ale groźby przed nią stojące wcale nie są mniejsze⁷¹. Ona także, jak cała „reszta”, jest skazana na degradację społeczną i materialną, lotny kapitał przenosi się bowiem do rajów siły roboczej, a konsekwencje takich przenosin są zabójcze dla rynków pracy w krajach rozwiniętych, a także średnich. Złudzenia próbuje rozwiązać N. Klein, pisząc: „Ściągające kapitał rządy średnich krajów mają nadzieję na miejsca pracy, nowe technologie [...]. Kraje te wystawiają na aukcję własnych obywateli rezygnując z podatków. Walka z nędzą rodzi jeszcze większą nędzę”⁷².

Konsekwencje takiego ataku dla państwa i jego instytucji są oczywiste, a tymczasem państwa wręcz nie chcą się bronić przed naruszaniem swojej domeny, obawiając się o zmasowany atak solidarnych w takich sytuacjach korporacji. To właśnie mając na myśli autorzy, ciekawej, prowokującej pracy stwierdzali, że „polityka zbankrutowała”⁷³. Nietrudno zauważyć, że proces globalizacji ma wpływ na powstawanie takich nowych jakości, jak „państwa upadłe” (*failed states*), będące źródłem asymetrycznych zagrożeń, aczkolwiek trudno wyraźniej zarysować te zależności i być może mamy do czynienia tylko z symetrią rozłożoną w czasie, a być może z implozją państwowości płynącą z innych, jeszcze nierozpoznanych źródeł. Zauważał je epimetejski Francis Fukuyama, pisząc, że tam, gdzie znika rządy, tam natychmiast rodzi się zagrożenie dla bezpieczeństwa i nie można tego tolerować⁷⁴. Mądry poniewczasie jak mityczny Epimeteusz przedsta-

⁷¹ Ch. Handy, *Wiek przewyciężonego rozumu*, Warszawa 1996, s. 78.

⁷² N. Klein, *op.cit.*, s. 224.

⁷³ Ch. Greefe, M. Greffrath, H. Schumann, *op.cit.*, s. 16.

⁷⁴ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 115.

wiciel amerykańskiego establishmentu nie chciał zauważyć, że to korporacje, a także same Stany Zjednoczone uczyniły wiele, by liczba „państw upadłych” powiększała się z roku na rok. Ograniczanie mityzowanej przez polityków suwerenności jest faktem i sporo racji ma autor powiadający, że suwerenność polityczna bez ekonomicznej jest tylko pustą deklaracją⁷⁵. „Suwerenne” państwa nie są w stanie spełniać swego podstawowego obowiązku, jakim jest ochrona własnych obywateli. We współczesnym świecie państwa nie próbują ani nie są w stanie ingerować w działania globalnego kapitalizmu⁷⁶.

Globalizacja w takich kształtach jest wstrząsem dla wszystkich podmiotów państwowych, zaciera granice między tym, co narodowe, a co uniwersalne, tworzy przestrzeń transnarodową, jeszcze nie wypełnioną treściami – zauważał Ulrich Beck, a za nim Anthony Giddens⁷⁷. Przestrzeń taka kwestionuje zasadność niektórych ważkich działań jednostek i grup w kurczącej się przestrzeni narodowej. Zjawisko to nie prowadzi jednak do nowej postaci konwergencji, jak sądzą niektórzy. Raczej niesie ze sobą nową stratyfikację: państwa wmontowane w procesy globalizacyjne pozostają w miarę silne, jeśli współsterują procesami, ale państwa, które nie mogą liczyć na symbiozę z wielkimi korporacjami marginalizują się coraz bardziej. W związku z tym trzeba jak najczęściej pytać, ku czemu mogą prowadzić odczucia marginalizacji w krajach najbiedniejszych⁷⁸, bo nowe postaci desperacji grożą eskalacją takich działań jak 11 września.

Chyba można już twierdzić, że w pierwszych latach nowego wieku korporacje dostrzegły bariery wzrostu, konsekwencje destabilizacji będącej wynikiem chaotycznego, spontanicznego działania⁷⁹. Interesom służy ład, a one jeszcze nie są w stanie go wytworzyć bez pomocy wypróbowanych struktur państwa. Maksymalizację zysków, osiąganą przez stałe podnoszenie cen przy jednoczesnym minimalizowaniu kosztów produkcji, ograniczają znacznie bariery popytu tworzone przez same korporacje, bo o wysokości barier stanowią przecież płace w zakładach produkcyjnych. Płace te

⁷⁵ A. Marszałek, *Ekonomiczne uwarunkowania suwerenności w integrującej się Europie*, [w:] *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie*, red. G. Fiszer, Cz. Mojsiewicz, Poznań 1995, s. 40.

⁷⁶ W. Wosińska, *Oblicza globalizacji*, Sopot 2008, s. 365.

⁷⁷ A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 2002, s. 33.

⁷⁸ Z. Łomny, *Człowiek i edukacja wobec przemian globalnych*, Opole 1995, s. 95.

⁷⁹ J. Staniszkis, op.cit., s. 8.

czasami (na przykład w Chinach, które są nazywane przez eksperta krajem dziewiętnastowiecznym wchodzącym w erę ponowoczesną)⁸⁰ są na poziomie wystarczającym tylko na przeżycie i zwykłych pracowników korporacji nie stać na zakup produktów macierzystej firmy, gdy mają charakter dóbr statusowych; ponadto istnieją progi obniżania cen dla biedaków, co widać w supermarketach. Brak kontroli, synchronizacji i wiele innych braków przesądziło o tym, że na razie nie można ani spowolnić, ani zatrzymać niektórych procesów: po części z powodu nierozpoznania zagrożeń, po części na skutek braku umiejętności przeciwdziałania, ale przede wszystkim w wyniku braku woli tego działania.

Prawdziwym problemem dla przeciętnych zjadaczy chleba są rażące opóźnienia w adaptacji struktur państwa wobec nowych wyzwań. Wielu obserwatorów konstatuje, że demokracja przedstawicielska, nieoparta na kryteriach kompetencji, uniemożliwia adaptację tych struktur do nowych warunków, gdyż struktury zmieniają się zbyt wolno. Większość państw nie potrafi szybko reagować; skutkiem są radykalne ograniczenia autonomii państwowych aparatów władzy, tracących np. możliwości skutecznej egzekucji prawa wobec podmiotów nadnarodowych. Taką utratę widzimy w Polsce. Wskazuje się też na inne konsekwencje – czynniki destruujące podstawy systemów demokratycznych pojawiające się w wyniku działań lobby wymuszających pożądane przez siebie decyzje i determinujących falsyfikacje działań politycznych, które niejednokrotnie stają się zupełnie niezrozumiałe dla „konsumentów” polityki. Owe lobby są wydatnie wspomagane przez „niezależne” media, częstokroć powiązane silnymi nićmi ze światem finansów i polityki; ich „obiektywizm” trzeba stopniowo podawać w wątpliwość, podobnie jak uzurpacje, że są wyrazicielami opinii publicznej. Wspomina się także o tendencjach do przenoszenia procesów decyzyjnych ze sfery polityki do sfery ekonomii, choć to także jest polityka.

Człowiek ulegający współczesnym mitom przyjmuje globalizację jak jeden z wielu dopustów. Zadeklarowanych, racjonalizujących swoje postawy przeciwników globalizacji jest niewiele. Przypominają amerykańskich muckrakerów (demaskatorów z czasu Theodore’a Roosevelta), rekrutują się jednak ze środowisk intelektualnych, konceptualnie płodnych, inicjatywnych i ich opinie warto przybliżyć choćby w zarysie. Proponują rozwiązania,

⁸⁰ D. S. Goodman, G. Segal, *China Deconstructed*, London 1994, s. 322.

których nie kwestionują nawet autorytety. Postulują na przykład zorganizowanie na nowo przemysłu i handlu, w sposób umożliwiający wszystkim zrównoważony rozwój, racjonalne rozporządzanie „dobrami globalnymi”, tworzenie nowej etyki. Ich zdaniem bierne, samozadowolone społeczności nie są w stanie nie tylko sprzeciwić się niektórym trendom globalizacyjnym, ale nawet podjąć się próby zrozumienia zmian, jakie wpływają na ich życie. Te nurty społeczne stawiają wartości nad pieniądzem i zdają się przypominać początki tych, które wstrząsnęły światem na początku XX wieku.

Niektórzy alterglobaliści, spragnieni swoiście pojmowanego „czynu”, jak biblijni profeci wyczekują znaku przesilenia zwiastującego wielką metamorfozę opinii światowej. Zdają się wierzyć w sugestie badaczy, którzy powiadają: „potrzebujemy rewolucji, by zatrzymać taki rozwój korporacji”⁸¹. Takim znakiem nie był jednak nawet 11 września. Zdaniem Stevena George’a, nie był to wstrząs na tyle silny, by mógł zapoczątkować nowy sposób myślenia, racjonalną refleksję na temat nowej architektury świata⁸².

⁸¹ M. Kelly, *The Divine Right of Capital. Dethroning the Corporate Aristocracy*, San Francisco 2003, s. 173.

⁸² Ch. Greefe, M. Geffrath, M. Schumann, op.cit., s. 245.

Globalization – Salvation for All

Summary

The intensifying connection between states and peoples, better known as globalization, are now frequently presumed to create the need for governance and rule-making at the global level. According to such a view, only with global government will states and peoples be able to cooperate on economic, environmental, security and political issues, settle their disputes in a nonviolent manner and advance their common interests and values. Absent and adequate of gg, states are likely to retreat behind protective barriers and re-create the conditions for enduring conflict. Globalization, therefore, is thought to bring out the best in the international community and rescue it from its worst instincts.

Globalization entails a systemic transformation of the politico-economic organization from a modern state system grounded in sovereign territoriality to a still unclear mode of organization that will entail non-territorial, transnational governance structures. It is a period characterized by „governance without government”. Yet, it is very clear that existing institutions of global governance are not yet meaningful to most people and lack political legitimacy, although a large and growing number of significant problems can only be dealt with internationally. The task is to resolve the negative consequences of globalization through a governance structure that is responsive to a wide range of needs and concerns and consistent with the effective participatory democracy. Both globalization and the anti-globalization protests have to be taken seriously.

JANUSZ SYMONIDES*

Zmieniająca się rola i miejsce państwa w stosunkach międzynarodowych**

Wprowadzenie

Debata dotycząca zmierzchu, kryzysu, wręcz upadku państwa terytorialnego (narodowego) trwa niemal pół wieku¹. Jej intensyfikacja

* Janusz Symonides – prawnik, profesor w Społecznej Akademii Nauk; wcześniej profesor w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW i UMK; prorektor UMK (1969–1973); dyrektor Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (1980–1987); *distinguished scholar* w Institute of East-West Security Studies w Nowym Jorku (1987–1989); dyrektor Departamentu Praw Człowieka UNESCO w Paryżu (1989–2000); *visiting profesor* – Columbia University (1974 i 1989), Uniwersytet w Pittsburghu (1983), Uniwersytet Albrechta w Kilonii (1985). Członek Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych; członek międzynarodowego jury nagrody UNESCO za promocję kultury praw człowieka; arbiter i concyliator konwencji o prawie morza; arbiter w Stałym Trybunale Arbitrażowym. Autor blisko sześciuset publikacji – w tym czterdziestu ośmiu monografii, podręczników i wyboru dokumentów – z zakresu teorii prawa międzynarodowego, praw człowieka, prawa morza, organizacji międzynarodowych, bezpieczeństwa, rozbrojenia i stosunków międzynarodowych.

** Przedstawiane w tym opracowaniu wywoady są oparte na wcześniejszych publikacjach autora, m.in.: *Odpowiedzialność korporacji wielonarodowych za przestrzeganie i ochronę praw człowieka oraz Wpływ globalizacji na miejsce i rolę państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, Bydgoszcz–Warszawa 2003; *Zglobalizowane państwo w stosunkach międzynarodowych – implozja czy transformacja*, [w:] *Prawo XXI wieku*, red. W. Czaplinski, Warszawa 2006; *Prawo międzynarodowe: kierunki zmian*, [w:] *Dokąd zmierza świat?*, red. A. D. Rotfeld, Warszawa 2008; *Państwo w procesie globalizacji*, [w:] *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, red. M. Sułek, J. Symonides, Warszawa 2009; *Konieczność dostosowania porządku międzynarodowego do wyzwań i zagrożeń XXI wieku*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010.

¹ Istotną rolę w zapoczątkowaniu tej debaty odegrała publikacja J. Hertza, *The Rise and Remise of the Territorial State*, „World Politics”, 1957, nr 9, s. 473 i n.

przypadła na przełom stuleci. Złożyło się na to wiele przyczyn. Niewątpliwie na pierwszym miejscu należy wymienić zakończenie zimnej wojny. Przekreślając istniejące podziały, eliminując konfrontację ideologiczną między Wschodem a Zachodem, otworzyło ono szanse na daleko idące zmiany w świecie, na umacnianie organizacji międzynarodowych i międzynarodowej współpracy, wywarło też istotny wpływ na funkcjonowanie państwa.

Po zakończeniu zimnej wojny zyskały na wadze dwa fundamentalne procesy: demokratyzacja i umocnienie praw człowieka. Ich konsekwencją był wzrost znaczenia społeczeństw obywatelskich i umacnianie organizacji pozarządowych. W systemie wartości szczególne miejsce zajęła godność człowieka oraz wymóg jej poszanowania. Przez świat przetoczyła się fala demokratyzacji i transformacji, umacniając pozycję jednostki w stosunku do państwa, czego dobitnym wyrazem stała się możliwość pozywania przez jednostkę własnego państwa przed międzynarodowe trybunały.

Osoby fizyczne uzyskały dostęp do wielu procedur petycyjnych i mogą występować przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz Izbą Sporów Dotyczących Dna Morskiego Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza. Przestrzeganie praw człowieka zostało wyłączone z kompetencji wewnętrznej państw i stało się przedmiotem międzynarodowej debaty. Zaspokojenie ludzkich potrzeb było głównym hasłem międzynarodowych konferencji zwoływanych przez Narody Zjednoczone w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Przyjęta na szczycie ONZ w 2000 roku Deklaracja Milenijna wymienia podstawowe wartości istotne dla stosunków międzynarodowych i mające oczywiste implikacje dla ludzkości w XXI wieku: wolność, równość, solidarność, tolerancję, szacunek dla przyrody i współodpowiedzialność. Państwa akceptują nowe zasady stosunków międzynarodowych: bezpieczeństwo ludzi i odpowiedzialność za ochronę ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciwko ludzkości.

Proces umacniania praw człowieka i pozycji jednostki jest widoczny nie tylko w Narodach Zjednoczonych. Promuje go również wiele organizacji regionalnych, zwłaszcza europejskich, takich jak Rada Europy. Po zakończeniu zimnej wojny został zdecydowanie odnotowany w Unii Europejskiej. Uznanie poszanowania praw człowieka za wartość, na której opiera się Unia, oraz za cel, jaki chce osiągnąć, a także przyznanie Karcie Praw

Podstawowych wiążącego charakteru zamykają pewien etap ewolucji, dając wyraz zaakceptowaniu nadrzędnej roli osoby ludzkiej, jej potrzeb i niezbywalnych praw.

Wśród wielu procesów oddziałujących na państwa obok regionalizacji i modernizacji na szczególną uwagę zasługują dwa: proces globalizacji oraz proces integracji. Oba prowadzą bowiem do przekazywania kompetencji państwowych podmiotom niepaństwowym, odpowiednio – organizacjom integracyjnym i korporacjom wielonarodowym. Oba w istotny sposób zmieniają też sposoby funkcjonowania państw. Antycypując dalsze wywoły, należy jednak stwierdzić, że bardziej szczegółowa analiza ich oddziaływania na państwo nie pozwala na postawienie tezy, że prowadzą one do zaniku albo kryzysu państw i ich upadku².

Wpływ globalizacji na państwa

Globalizację można charakteryzować jako proces rosnącej współzależności i wzajemnych powiązań we współczesnym świecie, jako swobodne funkcjonowanie i komunikowanie się ponad granicami. Jest ona napędzana przez przyspieszony rozwój gospodarki światowej, przez intensyfikację współpracy kulturalnej i politycznej, przez powstawanie nowych transnarodowych więzi, instytucji i organizacji. W sferze ekonomicznej globalizacja oznacza poszerzanie i pogłębianie międzynarodowego handlu, finansów, inwestycji oraz tworzenie jednego, zintegrowanego światowego rynku. Sztuczne bariery są eliminowane przez redukcję ograniczeń handlowych, ekspansję przepływu kapitału i transfer technologii.

² Należy pamiętać, że wywoły teoretyczne i abstrakcyjne ujęcia prowadzą często do stwierdzeń oderwanych od rzeczywistości i wątpliwych uogólnień – także w odniesieniu do państw. Nie ma „statystycznego kraju”. Wprawdzie państw jest około 200, ale różnią się zasadniczo: pod względem terytorium – od Rosji (17 mln km²) do Watykanu (0,44 km²), liczby ludności – od Chin (ponad miliard) po Tuwal (11 tys.), rozwoju gospodarczego – od rozwiniętych po najmniej rozwinięte, ustroju – od demokracji i społeczeństwa obywatelskiego do dyktatury. Należy to uwzględniać we wszystkich ocenach, np. możliwości kontroli patologii, jak terroryzm czy zorganizowana przestępczość. Jest oczywiste, że państwa upadające lub wychodzące z konfliktu nie tylko nie „kontrolują” takich aktorów, lecz stanowią dla nich, jak Somalia dla piractwa, miejsce nieskrępowanego działania. Jak z tego przykładu wynika, ogólne i abstrakcyjne ustalenia dotyczące „anonimowych” państw mogą być bardzo mylące.

Można mówić o kilku wymiarach globalizacji. Trzy z nich mają szczególne znaczenie. Globalizacja ekonomiczna polega na powstaniu globalnego rynku oraz liberalizacji handlu i finansów. Globalizacja informatyczno-komunikacyjna wiąże się z rozwojem i nowymi możliwościami w dziedzinie informatyki, środków masowego przekazu, transferu wiedzy i kontaktów międzyludzkich. Globalizacja kulturalna jest konsekwencją rozwoju i kształtowania się nowej kultury masowej, a także uniwersalnych wartości i zmian w modelu zachowań ludzkich. Istnieje również czwarty wymiar – globalizacja ideologiczna. Neoliberalna filozofia i polityka stały się istotnym czynnikiem wspomagającym globalizację ekonomiczną.

Globalizacja ma istotny wpływ na funkcjonowanie państw. Sposób rządzenia zdominowała doktryna neoliberalna³. Płynące zewsząd żądania liberalizacji, ograniczenia państwowej kontroli w ekonomii i prywatyzacji doprowadziły do zmniejszenia się oddziaływania państwa na życie społeczeństw. Wiele rządów widzi swoją rolę nie tyle w regulowaniu rynków, ile raczej w ułatwianiu ich ekspansji. Globalne i regionalne interakcje przenikają przez granice państwowe. Wykonywanie przez państwo jego suwerennych praw jest stopniowo ograniczane nie tylko w wyniku tworzenia ponadnarodowych organizacji politycznych i ekonomicznych, lecz częstokroć także z powodu braku siły przetargowej małych, rozwijających się państw wobec wielonarodowych korporacji.

Umacnianie wolnego rynku przyczynia się do postulowania i realizacji programu prywatyzacji, deregulacji i desocjalizacji. Zakwestionowana zostaje koncepcja państwa opiekuńczego jako dopuszczającego do marnowania środków, rozbudowy nieudolnej biurokracji i nadmiernych obciążeń podatkowych. Zgodnie z założeniami rewolucji konserwatywnej, tak widocznej w Stanach Zjednoczonych, każdy powinien sam się o siebie trosz-

³ Koniec zimnej wojny, upadek gospodarki planowej przyniosły triumf gospodarki wolnorynkowej, uznanie jej przewagi. Ideologia neoliberalna panująca w krajach Zachodu została wzmocniona i objęła swym wpływem także podlegające transformacji nowe i odrodzone demokracje Europy Środkowej i Wschodniej. Zniknęły ograniczenia w odwoływaniu się do niej wynikające z konfrontacji ideologicznej między Wschodem a Zachodem, w znacznej mierze dotyczące świadczeń socjalnych, funkcjonowania państwa opiekuńczego, realizacji prawa do pracy. J. Symonides, *Globalizacja a prawa człowieka* [w:] *Polska – Niemcy. Nadzieja i zaufanie. Księga jubileuszowa na 80-lecie urodzin Profesora Mieczysława Tomali*, Warszawa 2002, s. 494 i n.

czyć, a państwo nie powinno w tym przeszkadzać nadmiernymi i zbędnymi regulacjami.

Osoby prawne i fizyczne mogą przenosić swoją działalność, miejsce zamieszkania do krajów, w których podatki są niskie. Zmniejszenie wpływów podatkowych, a tym samym i dochodów budżetowych, połączone z cięciem deficytów zmusza państwa do rezygnacji z programów socjalnych, rozwoju nauki i oświaty, ochrony środowiska i do wypełniania luk w budżecie dochodami z prywatyzacji. Posunięciem tym towarzyszy skądinąd słuszne dążenie do zmniejszenia rozmiarów administracji państwowej⁴.

Jakie są rezultaty tych działań? Wydaje się, że negatywne skutki uderzają przede wszystkim w najsłabsze warstwy ludności, wymagające wsparcia: bezrobotnych, mniejszości narodowe, imigrantów, ludność autochtoniczną. Eliminują też albo ograniczają dostęp najuboższych do nauki, oświaty i kultury. Wywołują także wyraźną tendencję do obniżania zarobków, do zastępowania stałego zatrudnienia zatrudnieniem w niepełnym wymiarze, do uelastyczniania kodeksów pracy i zwiększania uprawnień pracodawcy. Sytuację taką trudno uznać za zgodną z zasadami demokracji, ochrony praw człowieka i środowiska. Może ona również destabilizować sytuację wewnętrzną, a z pewnością jest jednym z podstawowych źródeł sprzeciwu wobec globalizacji.

Czy efektem neoliberalnego podejścia do państwa jest tylko jego osłabienie? Wydaje się, że sytuacja nie jest jednoznaczna⁵. Z pewnością słabe państwa są jeszcze bardziej osłabiane, silne natomiast wzmacniane. Utrzymując nierentowne wielkie przedsiębiorstwa, państwa ponoszą straty i mają deficyt budżetowy. Zmniejszenie biurokracji państwowej, rozrastającej się zgodnie z prawem Parkinsona, można ocenić pozytywnie pod warunkiem, że redukcja nie przyczyni się do ograniczenia lub niemożności realizacji ważnych zadań państwowych; tymczasem zadania te, w ramach zasadnej decentralizacji, bywają przekazywane nie zawsze sprawnym or-

⁴ Jak pisze J. A. Schalte, *The Globalization of World Politics*, [w:] *The Globalization of World Politics*, red. J. Baylis, S. Smith, New York 2001, s. 23, większość państw w czasach globalizacji zwiększyła jednak zatrudnienie w administracji, budżet, zakres swych działań i możliwości nadzoru.

⁵ Zakres podejmowanych działań nie jest jednakowy i zależy zarówno od stanu gospodarki narodowej, jak i od tradycyjnej roli państwa i oczekiwań. Z tego punktu widzenia można odnotować istotne różnice między USA a Europą, która jest bardziej prosocjalna.

ganom regionalnym i komunalnym. Dyskusyjne są czasem rezultaty polityki deregulacji. W skrajnych wypadkach „umywania rąk” przez organy państwowe i niechęci do interweniowania może ona prowadzić do tolerowania, a nawet wzrostu korupcji, łapownictwa i zjawisk patologicznych w gospodarce.

Globalizacja ekonomiczna i informatyczna, postęp w zakresie technik komunikacyjnych, ale także integracja prowadzą, jak się to czasem określa, do utraty przez terytorium „nieprzenikliwości”, inaczej – do „detytorializacji”⁶ państwa. Istotnie rynek globalny jest w znacznej mierze przestrzenią bez granic, w której przepływy i transakcje odbywają się bez respektowania podziałów terytorialnych. Swobodny przepływ osób, towarów, kapitałów i usług na obszarze Unii Europejskiej i porozumienia z Schengen umacnia to przekonanie. Wiele krajów odstąpiło w ostatnich latach od wymogu uzyskiwania wiz przy wjeździe na swoje terytorium. Z drugiej strony terytorium to bez zgody suwerena jest monitorowane, fotografowane przez satelity i jest przedmiotem teledetekcji.

Telefony komórkowe i Internet bez przeszkód przekazują informacje między krajami i kontynentami. Bezpośrednie przekazy telewizji satelitarnej nie wywołują już dzisiaj tak wielkich emocji, jak w latach siedemdziesiątych, kiedy próbowano ów przekaz uzależnić od zgody państwa. Za pomocą Internetu można dokonywać zakupów i transakcji bankowych, odwiedzać biblioteki i muzea na całym świecie.

Odnotowując niewątpliwe zmiany w wykonywaniu zwierzchnictwa terytorialnego, w regulowaniu dostępu na terytorium, jakie przyniosły ostatnie lata, warto podkreślić, że w sytuacjach zagrożenia, walki z międzynarodowym terroryzmem, handlem narkotykami, żywym towarem kontrola nie tylko jest utrzymana albo przywrócona, lecz nawet wzmocniana. W Unii Europejskiej „swobodny przepływ” zatrzymuje się na granicy zewnętrznej, na której kontrola nie została osłabiona. Ponadto nowe technologie dają państwu ogromne możliwości kontrolowania swego terytorium, w tym łatwość podglądania i podsłuchiwania obywateli w stopniu stanowiącym wręcz zagrożenie dla ich prywatności.

Jeśli chodzi o sposób korzystania z własnego terytorium, państwo nadal ponosi odpowiedzialność za podejmowane działania naruszające prawa

⁶ R. Axtmann, R. Grant, *Living in a Global World*, [w:] *Issues in International Relations*, red. T. C. Salmon, London–New York 2000, s. 50.

innych podmiotów, osób fizycznych i prawnych. Odpowiada za zanieczyszczenie środowiska, za naruszenie zakazu udostępnienia swego terytorium jako bazy dla dokonania agresji przeciwko innemu państwu, za wspieranie działalności terrorystycznej.

Istotne zmiany przynosi globalizacja w zakresie sprawowania zwierzchnictwa personalnego, traktowania obywateli własnych i obcych. Zmiany te są zresztą również rezultatem równoległego oddziaływania praw człowieka i zasad demokracji. Obywatele nie są już „poddanymi”, podporządkowanymi bez reszty władzy swego rządu, lecz mają – wynikające z instrumentów międzynarodowych – prawa uznane za uniwersalne⁷ i otoczone międzynarodową ochroną.

Globalizacja sprzyja budowaniu więzi nie tylko z własnym państwem, ale i z innymi wspólnotami. Więzy te kształtują Internet, nowe możliwości telekomunikacyjne i postępująca globalizacja kulturowa. W konsekwencji obywatele mogą mieć wiele tożsamości, a ich lojalność – na przykład lojalność mniejszości – może być kierowana w stronę podmiotów innych niż państwo. Procesy migracyjne powodują wyodrębnianie się różnych wspólnot i przekształcanie państw narodowych w wielonarodowe; tak dzieje się w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii. Z wolna kształtuje się pojęcie obywatelstwa globalnego, opartego na szczególnej więzi, np. funkcjonariuszy z korporacją lub organizacją międzynarodową, a także na poczuciu globalnych związków i zagrożeń. Prawem człowieka jest obecnie wybór jego tożsamości kulturowej. Uznanie różnorodności i wielości tożsamości kulturowych staje się normą doby globalizacji⁸.

⁷ Dotyczy to zwłaszcza Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1948) i Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka (1966). Przestrzeganie praw człowieka staje się obowiązkiem państw niezależnie od stopnia związania się konkretnymi międzynarodowymi instrumentami ochrony praw człowieka, o czym świadczy choćby procedura powszechnego okresowego przeglądu realizacji praw człowieka przez wszystkie państwa przeprowadzana przez Radę Praw Człowieka ONZ.

⁸ *Citizenship in Era of Globalization, International Law and World Order*, red. B. W. Woxton, R. A. Falk, H. Charlesworth, Saint Paul (Minnesota) 1997, s. 1381 i n.

Przejmowanie kompetencji państwa przez organizacje integracyjne i korporacje wielonarodowe

Pozytywny wpływ procesów integracyjnych na ład międzynarodowy

W ciągu ponad półwiecza, jakie upłynęło od utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (1951), istotnie zmieniły się poglądy, idee i świadomość prawna dotyczące roli i miejsca państw, organizacji międzynarodowych, osób fizycznych i prawnych. W latach pięćdziesiątych zastanawiano się jeszcze, czy organizacje międzynarodowe mogą być podmiotami prawa międzynarodowego, czy mogą podejmować decyzje wiążące dla państw. Próba przekazania albo ograniczenia kompetencji państwowych na rzecz organizacji była traktowana jako coś wyjątkowego, jako element tworzenia struktur i organizacji ponadnarodowych często uznawanych za niezgodne z ówczesnym prawem międzynarodowym. Warto przypomnieć, że artykuł 9 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali mówił o Wysokiej Władzy (*High Authority*), której członkowie zostali zobowiązani do powstrzymania się od wszelkich działań sprzecznych z ponadnarodowym charakterem ich funkcji. Z kolei państwa członkowskie zgodziły się respektować ich ponadnarodowy charakter (*supranational character*) i nie podejmować działań w celu uzyskania wpływu na członków Wysokiej Władzy. Geneza terminu „ponadnarodowy” wiąże się więc z dążeniem zagwarantowania członkom Wysokiej Władzy całkowitej niezależności.

Dziś podejście do kwestii ponadnarodowości radykalnie się zmieniło. W wyniku rozwoju prawa międzynarodowego i praw człowieka oraz demokratyzacji i globalizacji państwa przekazują swoje kompetencje nie tylko organizacjom międzynarodowym, lecz także, w ramach decentralizacji, regionom i społecznościom lokalnym. Powoduje to istotną zmianę w postrzeganiu organizacji międzynarodowych i ich funkcji. To, co kiedyś było kontrowersyjne lub wyjątkowe, staje się normalne i pożądane. To, co było nowe, upowszechniło się. Wszystkie elementy ponadnarodowe można znaleźć, choć może nie w pełnym wymiarze, w innych organizacjach. Organizacje integracyjne z elementami „ponadnarodowymi” funkcjonują w wielu częściach świata, a ich działalność nie prowadzi do ograniczenia ani przekreślenia suwerenności państw członkowskich.

Unia Europejska, najbardziej zaawansowana organizacja integracyjna na świecie, zgodnie z artykułem 3 traktatu o jej funkcjonowaniu⁹ ma na swoim obszarze wyłączną kompetencję w pięciu dziedzinach, a mianowicie:

- a) unii celnej;
- b) ustanawianiu reguł konkurencji niezbędnych do działania rynku wewnętrznego;
- c) polityce pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro;
- d) zachowaniu morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa;
- e) wspólnej polityki handlowej.

Artykuł 2 tego traktatu wyjaśnia, że przyznanie Unii Europejskiej wyłącznej kompetencji oznacza, że w danej dziedzinie jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania jej aktów.

Traktat o Unii Europejskiej w artykule 3 stanowi: „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”¹⁰.

Rozwiązania i regulacje, które w układzie globalnym mogą być traktowane jako cele odległe lub wręcz niemożliwe do osiągnięcia, na obszarze unijnym już funkcjonują. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest nie tylko zamierzeniem teoretycznym, lecz rzeczywistością. Unia nie tylko wspiera pokój, ale ze względu na wspólną sferę bezpieczeństwa wyłączyła możliwości użycia siły między państwami członkowskimi. Decyzje podejmowane przez unijne organy są wiążące. Prawo stanowione przez UE wchodzi w zakres prawa wewnętrznego i jest nadrzędne w stosunku do

⁹ *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktat z Lizbony*, teksty skonsolidowane, Warszawa 2009, s. 61.

¹⁰ *Traktat o Unii Europejskiej*, s. 18.

norm krajowych. System rozstrzygania sporów dostępny dla obywateli ma charakter obowiązkowy, a orzeczenia są respektowane. Przestrzeganie zobowiązań jest kontrolowane, sankcje zaś skuteczne. Państwa, mimo występujących między nimi różnic, zgodziły się na ograniczenie wykonywania swoich suwerennych praw na rzecz Unii. Rozwiązania te przyjęły nie tylko małe i średnie kraje europejskie, lecz także największe, łącznie ze stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa – Francją i Wielką Brytanią.

Pełnowymiarowy i skuteczny ład międzynarodowy został już zatem wypracowany przez Unię Europejską. Czy model europejski ma szansę na upowszechnienie i przyjęcie go przez inne regiony, a w konsekwencji na doprowadzenie do zbudowania ładu światowego opartego na ładach regionalnych? Jest to realna perspektywa, gdyż ewolucja i przyjęcie modelu europejskiego stanowią proklamowany cel obejmującej pięćdziesiąt trzy państwa Unii Afrykańskiej i ASEAN-u + 3 (Chiny, Japonia, Korea Południowa), a o dążeniu do integracji ekonomicznej i unii monetarnej mówią także państwa członkowskie Unii Krajów Południowej Ameryki oraz kraje należące do Rady Współpracy Zatoki.

Relacje między państwami a korporacjami wielonarodowymi (transnarodowymi) – szanse i zagrożenia

W dobie globalizacji coraz większą rolę w stosunkach międzynarodowych odgrywają wielonarodowe korporacje, przy czym ich znaczenie rośnie w miarę upływu czasu. Można mówić o swoistym sprzężeniu zwrotnym. Globalizacja otwiera im nowe możliwości ekspansji i działania, które z kolei wzmacniają i pogłębiają procesy globalizacji. Nie bez racji wielonarodowe korporacje nazywa się głównymi aktorami czy beneficjentami globalizacji¹¹.

¹¹ Korporacje ponadnarodowe mają obszerną literaturę: S. Anderson, J. Cavanagh, *The Top 200: The Rise of Global Corporate Power*, Washington 1996; R. J. Barnet, R. E. Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*, New York 1974; R. J. Barnet, *Stateless Corporations: Lords of the Global Economy*, „The Nation”, 19 XII 1994; W. M. Dugger, *Corporate Hegemony*, New York 1989; B. Harrison, *Lean and Mean: The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*, New York 1994; D. C. Korten, *When Corporations Rule the World*, San Francisco 2001; *Transnational Corporations and the Global Economy*, red. R. Kozul-Wright, R. Rowthorn, London 1999; B. Liberska, *Globalizacja a korporacje transna-*

Liczba korporacji wielonarodowych jest pokaźna, przekracza wraz z filiami i oddziałami siedemset tysięcy i stale rośnie¹². Oczywiście, różnice między nimi są znaczne; przedmiotem uwagi są przede wszystkim największe i najpotężniejsze z nich. By ukazać ich potencjał ekonomiczny, wystarczy podać, że dwieście największych i najpotężniejszych kompanii na świecie ma całkowity dochód roczny w wysokości 18 bln USD przy aktywach wynoszących 65 bln USD oraz przy zatrudnieniu 63 mln osób. Warto wiedzieć, że Niemcy mają roczny dochód narodowy w wysokości prawie 2,5 bln USD, a Francja nieco powyżej 1,5 bln USD. Nie zaskakuje więc, że na liście dwustu największych aktorów ekonomicznych sto sześćdziesiąt miejsc zajmują korporacje, a tylko czterdzieści przypada na państwa¹³.

Korporacyjne giganty „upodabniają” się do państw i wykazują pewną zdolność do działań na płaszczyźnie międzynarodowej. Zawierają bowiem umowy, które wprawdzie nie mają formalnie charakteru umów międzynarodowych, ale dla wielu krajów są ważniejsze niż umowy z innymi państwami albo organizacjami międzynarodowymi. Niektóre kompanie mają zagraniczne placówki lub reprezentacje w wielu państwach, nierzadko używają własnej flagi lub bandery. Mają wreszcie pewne możliwości odwoływania się do sądownictwa i arbitrażu międzynarodowego¹⁴.

rodowe w procesach globalizacji, [w:] *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, red. B. Liberska, Warszawa 2002; A. Moraczewska, *Korporacje transnarodowe*, [w:] *Oblicza procesów globalizacji*, red. M. Pietraś, Lublin 2002; P. Muchliński, *Multinational Enterprises and the Law*, London 1995; R. Rigaux, *Transnational Corporations*, [w:] *International Law: Achievements and Prospects*, red. M. Bedjaoui, Dordrecht–Boston–London 1991.

¹² W 1969 r. było około 7 tys. korporacji wielonarodowych, w 1999 r. – 63 tys. Mają one imponującą liczbę filii, oddziałów: *The Globalization of the World*, s. 357, wymienia ich 500 tys., obecnie jest 700 tys.

¹³ Większość korporacji wielonarodowych to korporacje amerykańskie. Na pięćdziesiąt największych połowa należy do Stanów Zjednoczonych, 6 do Wielkiej Brytanii, 5 do Holandii, po 3 do Niemiec, Francji i Szwajcarii, po 1 do Włoch, Japonii i Bermudów. Na 2 tys. korporacji z siedzibami w 46 krajach Stany Zjednoczone mają 776 kompanii, Japonia ma 331, Wielka Brytania 132.

¹⁴ Korporacje i szerzej osoby prawne mają już status międzynarodowy umożliwiający im występowanie z roszczeniami wobec państw. Zgodnie z konwencją z 1965 r. w sprawie załatwiania sporów inwestycyjnych między państwami a obywatelami innych państw, pod auspicjami Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju ustanowiono Międzynarodowe Centrum ds. Załatwiania Sporów Inwestycyjnych, do którego mogą kierować sprawy osoby prawne. Możliwość występowania przez korporacje z pozwem przeciwko państwu przewiduje też Komisja Roszczeń Narodów Zjednoczonych, ustanowiona przez rezolucję Zgromadzenia Ogólnego rok po zakończeniu pierwszego konfliktu irackiego. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza w cz. XI w art. 186 przewiduje możliwość wno-

Korporacje oddziałują na państwa w sferze zarówno ekonomicznej, jak i politycznej. W znacznej mierze decydują o rynku kapitałowym i finansowym, wpływają na stabilizację lub osłabienie pieniądza i na bilans handlowy. Określają też zmiany w produkcji, konsumpcji, wykorzystaniu zasobów naturalnych. Przesądzają w dużym stopniu o postępie technologicznym i rynku pracy, wpływ ten może być negatywny, gdy hamuje rozwój gospodarczy, ale i odwrotnie, może wspierać procesy rozwojowe i stanowić szansę zwłaszcza dla krajów rozwijających się.

Ogromny potencjał ekonomiczny, środki, jakimi dysponują, pozwalają korporacjom wywierać naciski na politykę krajów zarówno macierzystych, jak i goszczących. Lobbując we własnych krajach ma często na celu wsparcie rządów, partii i grup prowadzących politykę prorynkową i proglobalizacyjną, uwzględniającą interesy wielkich korporacji.

Czy korporacje wielonarodowe nie podlegają żadnej kontroli, czy nie są już podporządkowane władzy państwa? Odpowiedź na to pytanie jest z punktu widzenia prawa zarówno wewnętrznego, jak i międzynarodowego jednoznaczna. Są one osobami prawnymi i mają zawsze obywatelstwo albo przynależność państwową jakiegoś kraju¹⁵.

Państwo macierzyste nie tylko rejestruje korporacje, lecz także określa zasady ich działania, wysokość płaconych podatków, zakazuje monopoli-zacji i nieuczciwych praktyk, wykorzystywania dominującej pozycji. Reguluje też w swoim ustawodawstwie dziedzinę zatrudnienia i warunków pracy, wolności związkowej i rokowań zbiorowych, wreszcie ochrony zdrowia i środowiska. Filie i oddziały korporacji prowadzącej działalność poza gra-

szenia sporów do Izby Sporów Dotyczących Dna Morskiego Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza przez osoby prawne (a więc i korporacje wielonarodowe) mające przynależność państwową państw-stron lub znajdujące się pod rzeczywistą kontrolą tych państw albo ich obywateli.

¹⁵ Na marginesie można zauważyć, że jeśli chodzi o przynależność spółek (kompanii, przedsiębiorstw), prawo wewnętrzne nie jest jednolite. W zasadzie są stosowane dwa rozwiązania – formalnoprawne i oparte na spełnieniu pewnych wymogów. Pierwsze sprowadza się do przyznania przynależności państwowej spółce, która została utworzona i zarejestrowana zgodnie z wymogami prawa danego państwa; nie bierze się pod uwagę ani obywatelstwa założycieli i członków, ani miejsca działalności, ani sprawowania rzeczywistej kontroli finansowej. Drugie rozwiązanie uzależnia obywatelstwo spółki od istnienia tzw. rzeczywistej więzi między spółką a państwem przyznającym jej obywatelstwo; wśród wymogów wymienia się miejsce działalności i siedzibę, która powinna być rzeczywista (tzn. siedziba władz bądź miejsce, w którym odbywają się zgromadzenia akcjonariuszy lub prowadzi się administrację finansową).

nicami państwa „macierzystego” również podlegają prawu i uzyskują rejestrację w państwach swych siedzib. Możliwość regulowania działalności wielonarodowych korporacji nie oznacza jednak, że sytuacja prawna jest jasna. Często dochodzi do kolizji ustawodawstwa państwa przynależności i państwa „goszczącego”, w którym ulokowane są filie, oddziały lub *joint ventures*. Sytuację prawną dodatkowo komplikują fuzje i przejęcia.

Kompetencja państwa do szczegółowego regulowania i podporządkowania korporacji i jej filii jest jednak w znacznej mierze teoretyczna, i to z kilku względów. Państwa macierzyste są z reguły zainteresowane wspieraniem ekspansji i rozwoju korporacji, wyrażają więc niechęć wobec szczegółowych regulacji hamujących swobodę i obawę przed posądzeniem o utrudnianie konkurencji. Postawie tej towarzyszy tendencja deregulacyjna. W ostatnich latach widać dążenie do odejścia od sztywnego normowania warunków pracy, zatrudnienia, zwalniania, minimalnej płacy. Z kolei kraje goszczące filie i oddziały (z reguły kraje rozwijające się) są zainteresowane tworzeniem możliwie najlepszych warunków dla przyciągnięcia inwestycji zagranicznych, a nie ich utrudnianiem.

Presja deregulacyjna i niechęć państw do jednostronnego określania warunków działania i obowiązków korporacji wielonarodowych oznaczają, że możliwym rozwiązaniem jest ustalenie międzynarodowych standardów w tym zakresie, jednakowych dla wszystkich korporacji. Prace nad przygotowaniem takich przepisów, podejmowane przez ONZ, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Międzynarodową Organizację Pracy, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Unię Europejską, Radę Europy i Organizację Państw Amerykańskich, zmierzają zwłaszcza do zwalczania międzynarodowej korupcji i łapownictwa, do przestrzegania zasad uczciwej konkurencji, a także do ustanowienia norm regulujących odpowiedzialność społeczną korporacji wielonarodowych i do poddania ich pod tym względem międzynarodowej kontroli.

Elementem funkcjonowania korporacji wielonarodowych, który nabrał szczególnego znaczenia na przełomie XX i XXI wieku, jest ich odpowiedzialność społeczna. Istotną rolę odegrały w tym względzie konferencje Narodów Zjednoczonych. Wpływ globalizacji i korporacji wielonarodowych na prawa człowieka stał się przedmiotem szczególnej uwagi poprzedniczki Rady Praw Człowieka, a mianowicie Komisji Praw

Człowieka i Podkomisji dla Promocji i Ochrony Praw Człowieka. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia organizacje pozarządowe podejmowały specjalne akcje i mobilizowały opinię publiczną w celu wymuszenia na korporacjach przestrzegania praw człowieka, zwalczania pracy przymusowej i pracy dzieci oraz respektowania praw pracowniczych i ochrony środowiska. W rezultacie znaczna część korporacji przyjęła na siebie odpowiedzialność społeczną, co znalazło odbicie w podjęciu przez nie różnorodnych działań¹⁶.

Z powodu wycofywania się państw z realizacji programów socjalnych w XXI wieku pod adresem korporacji i szerzej biznesu wysuwane są postulaty przejęcia pewnych funkcji państwowych w takich obszarach społecznych, jak: oświata, nauka, kultura, realizacja praw człowieka i praw pracowniczych, wsparcie systemów emerytalnych, działalność na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Prywatyzacja armii i służb mundurowych stawia ważne pytania o przestrzeganie prawa humanitarnego i praw człowieka w konfliktach zbrojnych oraz odpowiedzialność za ich naruszenie. Działalność korporacji wymaga nadzoru i kontroli, które mogą zapewnić tylko państwa drogą wielostronnej współpracy przy udziale organizacji rządowych i pozarządowych. Teza o samoregulujących funkcjach wolnego rynku i respektowaniu norm etycznych i moralnych przez korporacje nie wytrzymuje konfrontacji z rzeczywistością. Nie są one bowiem instytucjami

¹⁶ Wśród programów partnerstwa między biznesem a organizacjami międzynarodowymi szczególnie miejsce zajmuje *Global Compact*, zainicjowany przez sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana. Przemawiając 31 I 1999 r. na Światowym Forum Ekonomicznym w Davos, wezwał on uczestników, ich firmy oraz stowarzyszenia do poparcia i wdrożenia podstawowych wartości w zakresie praw człowieka, standardów pracy i ochrony środowiska. Zaproponował, by liderzy biznesu zebrani w Davos i przedstawiciele Narodów Zjednoczonych podjęli inicjatywę dotyczącą wspólnych wartości i zasad, która nada „ludzką twarz” rynkowi globalnemu. Jak podkreślił, globalizacja stała się rzeczywistością, jednak jest krucha, gdyż rozwój rynków wyprzedza zdolność społeczeństw i systemów politycznych dostosowania się do nich. Nierównowaga między sferami gospodarczą, społeczną i polityczną grozi powszechnym kryzysem. Trzeba dokonać wyboru między globalnym rynkiem, zorientowanym na krótkoterminowy zysk, a rynkiem z „ludzką twarzą”, dającym każdemu szansę na godne życie w zdrowym środowisku naturalnym. Oficjalne rozpoczęcie realizacji programu nastąpiło 26 VII 2000 r. w siedzibie ONZ w Nowym Jorku. *Global Compact* opiera się na zasadach wynikających z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, z Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej fundamentalnych zasad i praw pracy, oraz z Deklaracji z Rio, dotyczącej ochrony środowiska i rozwoju. *Global Compact* wzywa korporacje i reprezentatywne stowarzyszenia biznesowe do popierania i wprowadzania w życie dziesięciu uzgodnionych zasad w trzech dziedzinach: praw człowieka, pracy i środowiska.

demokratycznymi, kierują się tylko zasadą maksymalnego zysku i ponoszą odpowiedzialność przede wszystkim przed akcjonariuszami.

Wzrastający wpływ organizacji pozarządowych na państwa i stosunki międzynarodowe

Wśród niepaństwowych aktorów odgrywających coraz większą rolę w stosunkach międzynarodowych szczególne miejsce zajmują organizacje pozarządowe działające w sferze praw człowieka, ochrony środowiska, pomocy humanitarnej, utrzymania pokoju, współpracy naukowej, kulturalnej oraz w wielu innych dziedzinach¹⁷.

W ostatnich latach znaczenie organizacji pozarządowych stale wzrasta. Zbierają informacje, prowadzą badania, monitorują i przygotowują raporty na temat zagrożeń środowiska i pogwałceń praw człowieka, wpływają na rządy, konferencje i organy międzynarodowe, organizują kampanie, a także mobilizują społeczeństwa obywatelskie przeciwko naruszeniom prawa międzynarodowego. Są ważnym partnerem Narodów Zjednoczonych. Rada Gospodarcza i Społeczna ONZ, zgodnie z artykułem 71 Karty Narodów Zjednoczonych, może podjąć odpowiednie działania w celu konsultacji z organizacjami pozarządowymi w zakresie ich kompetencji. W latach

¹⁷ Ich działalność jest przedmiotem licznych opracowań. Por. P. Archer, *Action by Unofficial Organizations on Human Rights*, [w:] *The International Protection of Human Rights*, red. E. Luard, London 1967, s. 160–182; K. Austin, S. Nell, *Courting Justice in Rome: International Criminal Court Treaty Signed*, „Human Rights Tribune”, 1998, nr 5, s. 6; R. Cohen, *Human Rights and Humanitarian Emergencies: New Roles for U.N. Human Rights Bodies*, Washington D.C. 1992; P. Comeau, *Access Becomes the Key Issue for the IJN World Conference on Women*, „Human Rights Tribune”, 1995, nr 3, s. 7–11; F. Ermacora, *Non-governmental Organizations as Promoters of Human Rights*, [w:] *Protecting Human Rights: The European Dimension*, red. F. Matscher, H. Petzold, Cologne 1988; W. Korrey, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights. A Curious Grapevine*, New York 1998; E. Larsen, *A Flame in Barbed Wire: The Story of Amnesty International*, New York 1978; N. McDermot, *The Role of NGOs in the Promotion and Protection of Human Rights*, [w:] *The Role of Non-governmental Organizations in the Promotion and Protection of Human Rights*, Stichtung NJCM-Boekerij, Leiden 1989, s. 45–52; M. M. Posner, C. Whittome, *The Status of Human Rights NGOs*, „Columbia Human Rights Law Review”, 1994, nr 25, s. 269–290; C. Price Cohen, *The Role of Non-Governmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child*, „Human Rights Quarterly”, 1990, nr 12, s. 137–147; M. Symonides, J. Symonides, *Wkład organizacji pozarządowych w promocję i ochronę praw człowieka*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2004, nr 1–2.

dziewięćdziesiątych XX wieku Rada Gospodarcza i Społeczna utworzyła specjalną Grupę Roboczą do oceny jej stosunków z organizacjami pozarządowymi. Pod wpływem rekomendacji Grupy Rada zrewidowała zasady tej współpracy, sformułowane w rezolucji z 1968 roku. Celem tych zmian było uczynienie z Organizacji Narodów Zjednoczonych struktury bardziej otwartej i dostępnej dla organizacji pozarządowych¹⁸.

Od początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku obserwuje się – niewystępujące wcześniej w takiej skali – szerokie uczestnictwo organizacji pozarządowych w konferencjach światowych zwoływanych przez Narody Zjednoczone. Akredytacje organizacji na te konferencje wykraczają daleko poza status konsultacyjny przyznawany przez Radę Gospodarczą i Społeczną. Na przykład na konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju w Rio de Janeiro w 1992 roku akredytowano aż 1420 organizacji pozarządowych, a 15 tys. uczestniczyło w równoległym forum. Agenda 21 była pierwszym międzynarodowym dokumentem, w którym odnotowano rolę organizacji pozarządowych w międzynarodowych działaniach mających na celu zwrócenie uwagi na poważne problemy środowiska i rozwoju.

Światowa konferencja praw człowieka w Wiedniu w 1993 roku stanowiła kontynuację spektakularnej współpracy między organizacjami pozarządowymi a Narodami Zjednoczonymi w dziedzinie praw człowieka. Organizacje te uczestniczyły w regionalnych spotkaniach przygotowawczych oraz w spotkaniach komitetów przygotowawczych. Ponad osiemset organizacji było akredytowanych na konferencji wiedeńskiej, natomiast dwa i pół tysiąca brało udział w równoległym forum. W Deklaracji wiedeńskiej i Programie działania konferencji wiedeńskiej uznano ważną rolę organizacji pozarządowych w promocji i ochronie praw człowieka. Były one też szeroko reprezentowane na innych zwołanych przez Narody Zjednoczone

¹⁸ Obecnie ponad 2 tys. organizacji pozarządowych ma status konsultacyjny przy Radzie Gospodarczej i Społecznej; w 1948 r., kiedy Rada rozpoczynała współpracę z organizacjami, status taki miało tylko 45. Organizacje pozarządowe, których działalność jest związana z większością działań Rady i jej organów pomocniczych oraz które udowodnią możliwość wniesienia stałego i trwałego wkładu, są uznawane za organizacje o ogólnym statusie konsultacyjnym. Organizacje, które mają specyficzne kompetencje i są zainteresowane jedynie wąskim zakresem działalności Rady i jej organów pomocniczych, uzyskują specjalny status konsultacyjny. Organizacje pozarządowe mogą uzyskać status konsultacyjny w organizacjach wyspecjalizowanych i agendach (ILO, WHO, IMO, UNESCO, UNIDO, UNCTAD, ITU, WIPO) Narodów Zjednoczonych.

konferencjach światowych. W przyjmowanych przez te gremia programach działania organizacje pozarządowe są traktowane jako równy partner w ich realizacji.

Organizacje pozarządowe biorą udział w wypracowywaniu przez Narody Zjednoczone i organizacje regionalne standardów międzynarodowych. Wpływają na działalność normatywną, popierając „wpisanie” określonych tematów do porządku dziennego pracy organów międzynarodowych, uczestnicząc w przygotowywaniu projektów, w konferencjach, w grupach roboczych i dyskusyjnych oraz konsultacjach ekspertów, a także proponując poprawki.

Organizacje pozarządowe zapoczątkowały prace nad wybranymi projektami umów międzynarodowych. Międzynarodowa Komisja Prawników i Amnesty International były zaangażowane w przygotowanie i opracowanie międzynarodowej konwencji przeciw torturom. Organizacje kobiece przyczyniły się do powstania Deklaracji w sprawie likwidacji przemocy wobec kobiet (1993 r.), a stowarzyszenia zajmujące się promocją wolności religii i wyznania – Deklaracji w sprawie likwidacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodu religii lub wyznania (1981 r.). Organizacje pozarządowe miały istotny wpływ na przygotowanie Konwencji praw dziecka oraz Konwencji w sprawie min przeciwpiechotnych i broni kasetowej. Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) został uzgodniony pod przemożnym wpływem i presją koalicji tych organizacji; w pracach konferencji rzymskiej w 1998 roku, która przyjęła tekst Statutu, uczestniczyło sto dwadzieścia jeden organizacji. Koalicja licząca ponad dwa tysiące organizacji pozarządowych odegrała bardzo istotną rolę w opracowaniu przez Komisję Przygotowawczą wszystkich instrumentów niezbędnych do rozpoczęcia działalności MTK oraz do przyjęcia Statutu, którego stronami w 2014 roku były sto dwadzieścia dwa państwa.

Ich ważna pozycja w promocji i ochronie praw człowieka oraz zasad demokracji, ochronie środowiska naturalnego, zapobieganiu konfliktom międzynarodowym, a także podejmowaniu różnorodnych problemów ludzkości została powszechnie uznana przez społeczność międzynarodową. Narody Zjednoczone współpracują z organizacjami pozarządowymi na nowych, bardziej elastycznych, partnerskich zasadach. Wprowadzono nowe procedury uzyskiwania statusu konsultacyjnego, zapewniono też uczestnictwo tych organizacji w światowych konferencjach i spotkaniach

na szczycie Narodów Zjednoczonych. Organy traktatowe otworzyły system sprawozdawczy dla organizacji pozarządowych, które w coraz większym stopniu biorą udział w monitorowaniu realizacji przez państwa zobowiązań dotyczących praw człowieka. Mogą one także przedstawiać petycje w przypadku naruszania międzynarodowych instrumentów praw człowieka. Dotychczas jednak ich rola i pozycja nie zostały odpowiednio uwzględnione w procesie reformy Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Relacje między rządami a organizacjami pozarządowymi nie są pozbawione napięć, gdyż rosnąca świadomość społeczna i monitorowanie postępowania władz prowadzą często do krytyki poszczególnych państw i mobilizowania światowej opinii publicznej w razie naruszenia regulacji międzynarodowych¹⁹. Organizacje pozarządowe są obecnie istotnym, a nierzadko decydującym czynnikiem legitymizacji działań i stanowiska zajmowanego przez państwa. Stają się też konstytutywnym elementem powstającej w XXI wieku globalnej społeczności obywatelskiej.

Istota suwerenności w XXI wieku

Suwerenność jest jednym z częściej używanych terminów w politologii, nauce o stosunkach międzynarodowych, prawie konstytucyjnym i międzynarodowym²⁰. Częstotliwość stosowania nie jest jednak równoznaczna z jednolitym rozumieniem tego pojęcia; wręcz przeciwnie, mamy do czynienia

¹⁹ Dotyczy to nie tylko państw rozwijających się, ale i rozwiniętych. Krytyka postępowania w kwestiach praw człowieka jest też przedmiotem irytacji Chin i Rosji, a z powodu naruszenia praw człowieka w walce z terroryzmem i stosowania tortur kierowana była pod adresem prezydenta G. W. Busha.

²⁰ S. Bieleń, *Suwerenność państw w stosunkach międzynarodowych – zarys ewolucji*, „Świat i Polityka”, 2002, nr 1–2; J. Brossard, *L'accession d la souverainete et le cas du Quebec*, Montreal 1976; H. G. Gelber, *Sovereignty through Independence*, La Haye 1997; F. H. Hinsley, *Sovereignty*, London 1966; R. H. Jackson, *States, Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1990; *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Halizak, I. Popiuk-Rysińska, Warszawa 1995; A. James, *Sovereign Statehood: The Basis of International Society*, London 1986; I. Popiuk-Rysińska, *Suwerenność współczesnych państw – konieczność redefinicji?*, [w:] *Global Transformation: Challenges to State System*, red. Y. Sakamoto, Tokyo 1994; S. Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York 1996; H. Spruyt, *The Sovereign State and its Competitions*, Princeton 1994; C. Weber, *Stimulating Sovereignty*, Cambridge 1995.

z niezliczonymi propozycjami, kwalifikacjami i ocenami oraz skrajnie czasem przeciwstawnymi stanowiskami²¹.

Czym jest suwerenność w dobie globalizacji i integracji? Czy jej istota pozostaje ciągle niezmienną? Czy podlega ona ewolucji? Odpowiedź na te pytania prowadzi niektórych badaczy (Roberta Coopera, Jana Scholie'a, Petera Willettsa) do wyróżnienia we współczesnym świecie trzech grup państw: przedmodernistycznych, modernistycznych i postmodernistycznych. Alternatywnie te trzy grupy są nazywane również państwami przed-suwerennymi, suwerennymi i postsuwerennymi. Przedmodernistyczne (przedsuwerenne) są państwa upadłe, które nie realizują wszystkich swych funkcji na części lub całości terytorium i tracą monopol na użycie siły. Państwa należące do grupy modernistycznej (suwerennej) koncentrują się na utrzymywaniu i wykonywaniu suwerenności terytorialnej i mają prawo oraz możliwość użycia siły. Ich bezpieczeństwo jest oparte na dominacji lub równowadze sił. Wreszcie państwa należące do świata postmodernistycznego (postsuwerennego) zgadzają się na interwencję w swoje sprawy wewnętrzne i wzajemną kontrolę, odrzucają użycie siły jako sposobu rozstrzygania sporów oraz respektują uzgodnione zasady postępowania i regulacje międzynarodowe. Ich granice tracą stopniowo na znaczeniu, bezpieczeństwo zaś jest oparte na przejrzystości, otwartości, współzależności i wspólnocie interesów. Państwami postmodernistycznymi są kraje europejskie, przede wszystkim należące do Unii Europejskiej. Nie wydaje się, by ten podział znajdował potwierdzenie w rzeczywistości geopolitycznej. Wszak wszystkie, a nie tylko postsuwerenne państwa uznają (przynajmniej formalnie) wiążący charakter prawa międzynarodowego, praw człowieka i prawa humanitarnego. Wszystkie są zobowiązane do respektowania Karty Narodów Zjednoczonych i sformułowanych w niej zasad.

Nie ulega wątpliwości, że suwerenność w swym obecnym kształcie różni się znacznie od suwerenności z czasów formowania się systemu westfalskiego (1648), opartego na istnieniu i akceptacji państw całkowicie nie-

²¹ Rzecz o tyle zrozumiała, że pojęcie wiąże się z określonymi interesami i emocjami. Dla pacyfistów suwerenność to główna przyczyna wojen i konfliktów. Dla grup walczących o prawo do samostanowienia, o ustanowienie własnego suwerennego państwa to cel uświęcający stosowane środki i ponoszone ofiary. Dla zwolenników pogłębienia i przyspieszenia globalizacji i integracji międzynarodowej to główna przeszkoda na jej drodze, a dla ich przeciwników to ostatni szaniec obrony tożsamości narodowej, wyznawanych wartości i zapobieżenia obcej, zewnętrznej dominacji.

zależnych od papieża i cesarza. Uznały one wzajemnie swoją autonomię, chroniącą od zewnętrznej ingerencji w najważniejsze wówczas kwestie wiary i religii, oraz prawo do regulowania tych spraw w granicach swoich terytoriów. Suwerenność oznaczała wówczas, że władca absolutny ma władzę najwyższą, wolną od jakiegokolwiek podległości cesarzowi i papieżowi. Władza ta, obejmująca prawo decydowania o wszystkim na jego terytorium, była nieograniczona i wyłączna, a więc niepodlegająca żadnym ograniczeniom wewnętrznym i zewnętrznym.

Odwołanie się do westfalskiego rozumienia suwerenności obecnie nie ma większego sensu. Współcześnie nie można definiować suwerenności jako niczym nieograniczonej władzy, i to z kilku powodów. Przede wszystkim rozwój prawa międzynarodowego oznacza, że państwa za pomocą umów i zwyczaju międzynarodowego przyjęły system norm regulujących ich postępowanie i ograniczyły w ten sposób wykonywanie swoich suwerennych praw. Dziś nie możemy mówić już o całowładności, o swobodnym regulowaniu przez państwa wszystkich spraw wewnętrznych. Kompetencja wewnętrzna uległa i ulega w dalszym ciągu zawężeniu. Pojęcie nieingerencji w sprawy wewnętrzne w świetle międzynarodowej ochrony praw człowieka, praw mniejszości i ludności autochtonicznej jest redefiniowane. Każda niemal umowa międzynarodowa niesie jej ograniczenie.

Niegdyś prawo do wojny – *ius ad bellum* – było traktowane jako istotny element, wręcz kwintesencja suwerenności państwowej. Państwa mogły wypowiedać wojny, podbijać i anektować inne podmioty. Dziś art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych zakazuje nie tylko użycia siły, ale i groźby jej użycia. Prawo do wojny zostało zastąpione przez prawo do pokoju. W wieku XIX ważną artykulacją suwerenności była kolonizacja, zastąpiona w wieku XX przez dekolonizację i prawo narodów do samostanowienia.

Nastąpiło znaczne upodmiotowienie jednostki. Powstanie wielu organizacji międzynarodowych, zwłaszcza o charakterze integracyjnym, przyniosło także istotne ograniczenie swobody działania państw. Rosnąca współzależność, wzajemne powiązania, poszerzenie i pogłębienie międzynarodowych stosunków ekonomicznych, handlu, finansów, inwestycji, rozwój zintegrowanego, światowego rynku prowadzą nieuchronnie do dalszej rezygnacji przez państwa z wielu kompetencji i do ograniczenia wykonywania ich suwerennych praw. Neoliberalizm i globalizacja oznaczają ograniczenie bezpośredniego uczestnictwa i wpływu państwa na gospodarkę.

Powoduje to, jak się niekiedy określa, utratę „suwerenności ekonomicznej” ze względu na daleko posuniętą współzależność²².

Czy możemy mówić o istnieniu suwerenności w dobie globalizacji? A jeśli tak, to na czym polega jej istota w XXI wieku? Wydaje się, że obecnie suwerenność oznacza przede wszystkim niezależność konstytucyjną, niezależność od hierarchicznie wyżej stojącego organu lub struktury oraz zdolność decydowania o zakresie własnej kompetencji. Suwerenność wewnętrzna sprowadza się do tego, że dany podmiot nie ma ograniczeń wynikających z ustawy zasadniczej, że nie jest podporządkowany jakimś wyższym władzom albo organom konstytucyjnym, nie jest częścią jakiejś federacji. Wywód ten stanie się jaśniejszy, gdy spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, dlaczego Teksas, Nadrenia-Westfalia, kanton genewski nie są suwerennymi państwami, choć ich potencjał gospodarczy jest znaczny, mają swoje władze wykonawcze, ustawodawcze i sądownicze oraz określone terytorium i ludność. Otóż nie są, ponieważ nie są niezależne konstytucyjnie, ich władza nie jest władzą najwyższą w państwie, którego są częścią. To konstytucje federalne określają ich kompetencje, to one wyłączają możliwość posiadania obywatelstwa, sił zbrojnych, utrzymywania stosunków dyplomatycznych, zawierania umów międzynarodowych oraz używania członkostwa organizacji międzynarodowych. Teksas, Nadrenia-Westfalia i kanton genewski są podmiotami prawnymi na gruncie prawa wewnętrznego, nie są jednak podmiotami z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

Suwerenność zewnętrzna to – jak określa artykuł 2 Karty Narodów Zjednoczonych – suwerenna równość państw członkowskich. Państwa nie są zhierarchizowane ani sklasyfikowane. Są równe wobec prawa, mają taką samą liczbę głosów, te same przywileje i immunitety, obowiązuje je taki sam protokół. Wszystkie, jako podmioty prawa międzynarodowego, mają

²² Wzrastająca współzależność ekonomiczna między państwami, a zwłaszcza mocarstwami, prowadzi do wniosku, że funkcjonująca w czasie zimnej wojny doktryna MAD (*mutually assured destruction*), czyli odstraszenia nuklearnego (polegająca na tym, że w przypadku ataku nuklearnego na inny podmiot atakujący spotka się z unicestwiającym uderzeniem odwetowym), została w okresie pozimnowojennym przeniesiona na obszar stosunków ekonomicznych. Próba wyrządzenia poważnej szkody, nie mówiąc o unicestwieniu ekonomicznym innego podmiotu będzie oznaczać, także ze względu na wzajemne powiązania, bardzo poważne szkody lub nieuchronną destrukcję po stronie podmiotu podejmującego takie działania. Dotyczy to np. relacji ChRL z USA, a szerzej – państw należących do G-8 bądź G-20.

taką samą zdolność do występowania w stosunkach międzynarodowych, do zawierania umów, utrzymywania stosunków dyplomatycznych, do ponoszenia odpowiedzialności za działania stanowiące pogwałcenie norm międzynarodowych²³. Rezygnacja z wykonywania części suwerennych praw, uznanie wyższości prawa międzynarodowego nad prawem krajowym, dobrowolne przekazywanie kompetencji państwowych organizacjom międzynarodowym nie prowadzą do przekreślenia zewnętrznej niezależności i w konsekwencji do wyeliminowania ani przekreślenia suwerenności. Jeśliby przyjąć odmienny punkt widzenia – nie byłoby obecnie suwerennych państw.

Przynależność do społeczności międzynarodowej oznacza uczestnictwo w obrocie międzynarodowym, przyjmowanie zobowiązań i odpowiedzialności, członkostwo Organizacji Narodów Zjednoczonych, organizacji wyspecjalizowanych i regionalnych. Wymaga zaakceptowania głosowania większościowego, a nawet ważonego i kompetencji niektórych organów do przyjmowania wiążących decyzji i stosowania sankcji, na przykład Rady Bezpieczeństwa działającej na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

Zależność polityczna, wojskowa, gospodarcza, która nie powoduje formalnego ograniczenia zdolności do działań w płaszczyźnie międzynarodowej, nie jest kwalifikowana jako ograniczenie podmiotowości, a tym samym suwerenności! Wyspy Marshalla i Pallua są całkowicie zależne i „utrzymywane” przez Stany Zjednoczone, nikt jednak nie kwestionuje ich zdolności do występowania w stosunkach międzynarodowych, są też pełnoprawnymi członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Kiedy dochodzi do utraty przez państwo suwerenności? Następuje to w wyniku bądź zniknięcia państwa, bądź połączenia się dwóch i więcej państw w federację lub przeciwnie – rozpadu istniejących federacji na samodzielne państwa. Na przykład rozpad Czechosłowacji oraz Serbii i Czarnogóry oznaczał utratę podmiotowości przez dotychczas istniejący podmiot i zastąpienie go przez dwa nowe podmioty: odpowiednio Czechy

²³ Zdolność do występowania w stosunkach międzynarodowych jest zależna od jej uznania przez inne podmioty. Może bowiem powstać sytuacja, gdy suwerenność wewnętrzna jest w pełni realizowana, jednak ze względu na odmowę uznania przez inne podmioty państwo nie nabywa suwerenności zewnętrznej i nie może występować w obrocie międzynarodowym (np. Abchazja, Osetia Południowa).

i Słowację oraz Serbię i Czarnogórę, które zgodnie z ustalonymi zasadami sukcesji przejęły prawa i zobowiązania traktatowe poprzedniego suwerena. Weszły też w jego miejsce do organizacji międzynarodowych i rozpoczęły samodzielne uczestnictwo w obrocie międzynarodowym. Sytuacje związane z powstaniem albo rozpadem federacji na ogół nie budzą większych wątpliwości, gdyż nie ma trudności z ustaleniem momentu – często wyrażnie określonego przez zainteresowane podmioty – w którym dochodzi do utraty dotychczasowej suwerenności i zastąpienia jej przez inną.

Na pytanie: Czy zmiany zachodzące w stosunkach międzynarodowych przekreślają suwerenność państwa i prowadzą do jej utraty?, należy odpowiedzieć, że nie. Dopóki państwa będą istnieć, dopóty będą funkcjonować jako podmioty prawa międzynarodowego, będą suwerenne. To znaczy, że będą dysponować niezależnością, zdolnością do samoograniczania i określania swej kompetencji oraz podmiotowością, czyli zdolnością do występowania w stosunkach międzynarodowych. Suwerenność państw zniknęłaby, gdyby doszło do utworzenia państwa i rządu globalnego, do fundamentalnego przekształcenia obecnie istniejącej społeczności międzynarodowej, do przekreślenia ich prawa do swobodnego decydowania o własnych kompetencjach.

Nie ulega jednak wątpliwości, że suwerenność w XXI wieku to źródło i podstawa nie tylko prawa do wykonywania kompetencji państwowych, lecz również obowiązków wobec własnych obywateli i społeczności międzynarodowej. Myśl ta znalazła swój wyraz w przyjętej w dokumencie końcowym 60. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ zasadzie odpowiedzialności za ochronę ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciwko ludzkości. Ta wynikająca z suwerenności odpowiedzialność spoczywa na państwach, które są zobowiązane do ochrony własnej ludności. Gdy jednak władze krajowe w oczywisty sposób nie będą chronić swojej ludności (albo, co gorsza, same dopuszczą się wymienionych zbrodni), członkowie ONZ są „gotowi do podjęcia za pośrednictwem Rady Bezpieczeństwa kolektywnego, w odpowiednim czasie i w zdecydowany sposób”, działania. Oznacza to zgodę państw członkowskich na odwołanie się do przewidzianych w rozdziale VII Karty sankcji²⁴.

²⁴ *Responsibility to Protect Populations from Genocide, War Crimes, Ethnic Cleansing and Crimes Against Humanity*, World Summit Outcome Document, 24 October 2005. Doc. A/Res/60/1.

Państwo trwałym i niezbędnym elementem współczesnych stosunków międzynarodowych

Zachodzące w stosunkach międzynarodowych procesy globalizacji, integracji i demokratyzacji nieuchronnie oddziałują na państwa. Podlegają one transformacji, ograniczają wykonywanie kompetencji w wielu dziedzinach, ich postępowanie i stanowisko są determinowane w znacznym stopniu przez organizacje pozarządowe i korporacje, jednak nie uzasadnia to tezy, że mamy do czynienia z ich osłabieniem i kryzysem – poza szczególną sytuacją państw słabych, upadających i upadłych. Państwo działa jako superarbiter, regulator i „strażnik” praworządności. Pozostaje nadal gwarantem ładu, a także bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego – ekonomicznego, socjalnego oraz kulturalnego. Żaden inny podmiot nie może zastąpić państwa w jego funkcji, polegającej na dbałości o przestrzeganie praw człowieka²⁵.

Państwo w dalszym ciągu ponosi główną odpowiedzialność za realizację ekonomicznych, społecznych i kulturalnych praw człowieka, za przestrzeganie praw mniejszości i ludności autochtonicznej. Musi ono podejmować programy zmniejszające bezrobocie, zapewniające ochronę rodziny i dzieci, służące zapewnieniu powszechnej oświaty i zdrowia. Ani rynki, ani korporacje wielonarodowe, ani organizacje rządowe i pozarządowe nie mogą zastąpić rządów w określeniu polityki ekonomicznej, społecznej i kulturalnej, w zapewnieniu świadczeń socjalnych i w rozwiązywaniu wyzwań społecznych. Globalizacja oznacza jednak nie tyle przekreślenie bądź całkowite porzucenie idei państwa opiekuńczego, ile raczej konieczność spełnienia dwóch wymogów. Po pierwsze, ze względu na wymogi konkurencji przyjmowane standardy muszą być uzgadniane międzynarodowo, wynikać z regulacji i umów międzypaństwowych. Po drugie zaś, często zmniejszające się budżety i możliwości państwa w zakresie realizowania programów społecznych wymagają kooptacji innych aktorów, głównie sektora prywat-

²⁵ Wyniki badań i ankiet mających dać odpowiedź na pytanie, czego oczekuje obywatel od państwa, w istocie są dość jednoznaczne. Uznanie zyskują hasła: bezpieczeństwo, praca, stabilność. Formułowane są również żądania, by państwo zapobiegało patologiom międzynarodowym (handel narkotykami, kobietami i dziećmi, pedofilia, korupcja, pranie brudnych pieniędzy), by zwalczało nielegalnych aktorów globalnych (organizacje terrorystyczne i zorganizowana przestępczość). Obywatel nie oczekuje „zanikania” państwa, przeciwnie, żąda jego wzmocnienia i zwiększenia skuteczności działania na wielu nowych frontach.

nego, a zwłaszcza korporacji wielonarodowych. Muszą one zaakceptować swoją odpowiedzialność społeczną.

Globalizacja zmienia funkcje państwa – zmusza je do transformacji, wpływa na jego możliwości działania. Choć na pozór wydaje się paradoksem, państwo jest niezbędnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania wolnego rynku. Globalizacja potrzebuje państwa, i to państwa silnego i sprawnego, z kilku powodów.

Nie ulega wątpliwości, że wolny rynek nie może przejąć od państwa funkcji regulacyjnych, a sam takich możliwości nie ma. Zatem musi ono dalej działać jako superarbiter, regulator i gwarant rządów prawa. Doświadczenia procesów transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej oraz republikach azjatyckich dowodzą, że brak rządów prawa prowadzi często do degeneracji gospodarki wolnorynkowej, a niekiedy wręcz do jej szczególnej „symbiozy” ze zorganizowaną przestępczością i korupcją. Konieczność zapewnienia właściwego funkcjonowania prywatnego sektora jest ciągle ważnym zadaniem władzy sądowniczej, wykonawczej i ustawodawczej nie tylko w państwach rozwijających się.

Problem nie sprowadza się tylko do zachowania uczciwych, wymaganych prawem relacji konsument–producent, sprzedawca–kupujący, przedsiębiorstwo–akcjonariusze, pracodawca–pracownik, czyli w układzie pionowym, lecz również w układzie poziomym. Chodzi o wymóg respektowania reguł w relacjach między poszczególnymi podmiotami gospodarczymi i między konkurencyjnymi rynkami, czyli nadzorowanie uczciwej konkurencji w gospodarce i kontrolowanie tendencji monopolistycznych. Nieregulowana konkurencja niszczy konkurencję. Nieregulowany, zmonopolizowany rynek przestaje działać prawidłowo. Przeciwdziałanie tendencjom monopolistycznym zagrażającym wolności gospodarczej na długo pozostanie fundamentalnym zadaniem państwa.

Państwa są nadal bezpośrednimi, choć nie zawsze widocznymi uczestnikami procesów globalizacyjnych. Częste w literaturze przedstawianie układu korporacje wielonarodowe–państwo jedynie w aspektach konfrontacji, przejmowania kompetencji, podporządkowania jest znacznym i często nieprawdziwym uogólnieniem i uproszczeniem, i to z kilku względów. Po pierwsze, państwo jest nierzadko współwłaścicielem, udziałowcem lub akcjonariuszem korporacji, ma więc bezpośredni interes w ich rozwoju i ekspansji. Po drugie, państwa z reguły wspierają swoje koncerny. Wspie-

ranie i kierowanie się interesami wielkich koncernów energetycznych i wydobywczych jest w wielu krajach kanonem polityki zagranicznej. Rosnące wymagania konkurencji światowej zmuszają rządy do wspierania własnych przedsiębiorstw w walce o uzyskanie lepszej pozycji rynkowej. Można przyjąć, że większość krajów – a zwłaszcza kraje rozwijające się – stara się tworzyć warunki sprzyjające szerokiemu uczestniczeniu w inwestycjach i przyciąganiu obcego kapitału. Wreszcie państwa – przynajmniej najbardziej rozwinięte, odnoszące najwięcej korzyści – przyjmują stanowisko sprzyjające globalizacji²⁶ przez usuwanie barier i ograniczeń w wymianie towarów, usług i kapitału, a także forsowanie globalizacji za pośrednictwem Światowej Organizacji Handlu, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Globalizacja jest procesem delikatnym i kruchym²⁷. Jej sukces zależy od ładu społecznego. Drastyczne różnice ekonomiczne, stagnacja, ubóstwo i wykluczenie są przyczyną najbardziej niebezpiecznych konfliktów wewnętrznych i międzynarodowych. Starając się im zapobiegać, państwa podejmują zarówno na płaszczyźnie narodowej, jak i międzynarodowej różnorodne działania, które w ostatecznym rachunku służą umacnianiu procesów globalizacyjnych.

Kryzys finansowy i recesja pierwszej dekady XXI wieku przyczyniły się do istotnej weryfikacji neoliberalnych poglądów na rolę i miejsce państwa w gospodarce. Okazało się, że teza o samoregulacji wolnego rynku jest nieprawdziwa, a ingerencja państwa – niezbędna, by ratować podmioty gospodarcze zagrożone bankructwem. Państwa zatrzymały tendencje prywatyzacyjne i przystąpiły w istocie do częściowej renacjonalizacji instytucji finansowych, do wspierania przedsiębiorstw, zwłaszcza banków zagrożonych upadkiem, do wielorakich działań mających na celu zwiększenie możliwości kredytowych i siły nabywczej społeczeństw oraz ograniczenia bezrobocia przez realizację programów robót publicznych.

Tendencja deregulacyjna została zastąpiona przez propozycje i przepisy wprowadzające opodatkowanie transakcji finansowych, większą przejrzystość i odpowiedzialność, a nawet rozwiązania prawne dotyczące tzw.

²⁶ Szerzej na ten temat: Z. Sadowski, *Rola państwa w epoce globalizacji*, [w:] *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, red. B. Liberska, Warszawa 2002, s. 312 i n.

²⁷ *Secretary-General Proposes Global Compact on Human Rights, Labour, Environment*, in *Address to World Economic Forum in Davos*, Press Release SG/SM/6881.

bonusów. Postulaty budowy przez organizacje międzynarodowe i państwa nowego ładu ekonomicznego, przyjęcia regulacji ograniczających spekulacje finansowe i możliwość tworzenia „rajów finansowych” oraz wprowadzenia większej otwartości i kontroli działalności podmiotów finansowych wysuwają nie tylko alterglobaliści, lecz także dotychczasowi zwolennicy nieograniczonej swobody działania wolnego rynku.

Czy pozycja państwa jako głównego aktora stosunków międzynarodowych jest zagrożona w dającej się przewidzieć przyszłości? Czy zostanie ono zastąpione przez inne podmioty? Na to pytanie również należy odpowiedzieć negatywnie. Nie jest to realna perspektywa. Wprawdzie państwo będzie podlegać dalszej ewolucji i nieuchronnej transformacji, jednak nie zostanie ono „zdetronizowane” i zastąpione przez innych uczestników obrotu międzynarodowego.

Nie do podważenia jest jednak teza, że relatywnie będzie wzrastać znaczenie aktorów niepaństwowych, i to zarówno kontrolowanych lub pozostających w sferze oddziaływania państwa, jak i znajdujących się poza obszarem jego kompetencji. Druga z tych grup obejmuje struktury i organizacje terrorystyczne oraz zorganizowaną przestępczość międzynarodową. Korzystając z możliwości, jakie niosą z sobą procesy globalizacji ekonomicznej i informatycznej, do tradycyjnych obszarów swojej działalności – handlu ludźmi, przemytu narkotyków i broni, prania brudnych pieniędzy – dodają nowe, na przykład obrót nośnikami energii albo handel organami ludzkimi.

Nie ulega też wątpliwości, że będzie wzrastać znaczenie organizacji międzynarodowych, rządowych i pozarządowych. Konieczność przebudowy stosunków międzynarodowych, tworzenia nowego porządku politycznego, ekonomicznego, ekologicznego, prawnego, a przy tym opanowania konfliktów wewnętrznych, etnicznych, religijnych będą wymagać współpracy międzynarodowej, której naturalnym uczestnikiem będą organizacje międzynarodowe – powszechne i regionalne. Otworzą się nowe obszary działalności międzynarodowej, na które będą wkraczać organizacje integracyjne, a wśród nich zwłaszcza Unia Europejska.

System Narodów Zjednoczonych może i powinien być zreformowany w stopniu zapewniającym efektywne działanie na rzecz utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, rozwoju, poszanowania praw człowieka, zasad demokracji i przestrzegania prawa międzynarodowego. Zależać to będzie jednak od układu sił. Oznacza to konieczność poszerzenia składu

Rady Bezpieczeństwa i przyjęcia nowych zasad jej funkcjonowania. Przebudowa ładu ekonomicznego, przezwyciężenie kryzysu finansowego i energetycznego, wprowadzenie zmodyfikowanych regulacji międzynarodowych stosunków gospodarczych będzie wymagać współpracy wszystkich międzynarodowych organizacji gospodarczych: Banku Światowego, Funduszu Walutowego, Światowej Organizacji Handlu oraz organizacji integracyjnych.

Wzrastać będzie również rola organizacji pozarządowych, które według opinii publicznej lepiej niż państwa reprezentują interesy ludzkości w walce z emisją gazów cieplarnianych, w staraniach o ochronę środowiska i zapewnienie bezpieczeństwa człowieka. Organizacje te mobilizują opinię publiczną przeciwko naruszeniom praw człowieka i prawa humanitarnego, kształtując stopniowo globalną społeczność obywatelską. Ich stanowisko będzie coraz bardziej znaczącym elementem legitymizowania bądź kwalifikowania działań państw i organizacji międzynarodowych. Tworząc koalicje i mobilizując opinię publiczną, będą z pewnością oddziaływać na rzecz przyjęcia i przestrzegania zobowiązań międzynarodowych oraz wspólnego dla całej społeczności międzynarodowej systemu wartości.

W rozwijającej się międzynarodowej współpracy i kontaktach politycznych, kulturalnych, społecznych, religijnych, naukowych będzie się zwiększać udział stowarzyszeń, organizacji i instytucji krajowych. W stosunkach zewnętrznych wzrośnie również rola uczestników subpaństwowych, takich jak: regiony, stany, kantony, terytoria stowarzyszone i autonomiczne – będą one intensyfikować swoje bezpośrednie relacje transgraniczne i reprezentować swoje interesy w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi. Będzie to nieuchronnie prowadzić do proliferacji tożsamości politycznej, do kwestionowania „unitarnego” charakteru państwa, które na zewnątrz nie będzie reprezentowane wyłącznie przez biurokrację rządową.

Niniejsze rozważania nad możliwą ewolucją systemu międzynarodowego w najbliższych kilkunastu latach prowadzą do wniosku, że trafne są prognozy globalnych trendów i wizja świata w 2025 roku formułowane przez Narodową Radę Wywiadu Stanów Zjednoczonych oraz Instytut Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej²⁸. Są one zgodne w założeniu, że system międzynarodowy w 2025 roku będzie zasadniczo się różnił od obecnego.

²⁸ *Global Trends 2025: A Transformed World* US Government Printing Office, listopad 2008 r. (www.dni.gov/NIC_2025_project.html); N. Gnesotto, G. Grevi, *Le Monde en 2025*, Paris 2007.

Stany Zjednoczone, pozostając najpotężniejszym państwem, będą stopniowo tracić swoją dominującą pozycję na rzecz nowych mocarstw, przede wszystkim Chin i Indii, a także Brazylii i Rosji – określonych jako BRIC.

Terroryzm, proliferacja i konflikty pozostaną stałym elementem społeczności międzynarodowej, jednak nie wydaje się, by wybuchły konflikty ideologiczne podobne do toczących się w okresie zimnej wojny. Wielość aktorów na scenie międzynarodowej, zwłaszcza wzrastająca siła i znaczenie uczestników niepaństwowych i ich sieci, może bądź przyczynić się do reformy instytucji powstałych po drugiej wojnie światowej i tym samym wzmacniać system międzynarodowy bądź prowadzić do jego fragmentaryzacji i osłabienia współpracy międzynarodowej.

Zasadniczym elementem kształtującego się porządku międzynarodowego, mimo ogromnego wzrostu liczby aktorów oraz ich wielopłaszczyznowych relacji i oddziaływania na system międzynarodowy, pozostaną nadal państwa. Ani Narody Zjednoczone nie staną się światowym rządem, ani Unia Europejska i inne struktury regionalne nie przekształcą się w federację i nie pozbawią swoich członków suwerenności, ani korporacje transnarodowe nie „ubezwłasnowolnią” państw i nie przejmą ich wszystkich kompetencji. Przyspieszające procesy globalizacji, integracji i demokratyzacji, uznawania praw człowieka i praworządności będą jednak prowadzić do dalszej transformacji i ewolucji państw, do ich dostosowywania się do nowych wyzwań i zagrożeń. Efekty tych oddziaływań i niektórych interakcji są i z pewnością będą różne także w przyszłości. Jedne państwa będą rosnąć w siłę i uzyskiwać status mocarstwa, inne będą słabnąć, a jeszcze inne staną przed perspektywą „upadku albo bankructwa”. Wszystkie potencjalne zmiany nie prowadzą jednak do zakwestionowania tezy, że państwo nadal pozostanie głównym uczestnikiem stosunków międzynarodowych.

W konkluzji można zatem powtórzyć, że zachodzące w stosunkach międzynarodowych procesy nie przyczyniają się do obumierania ani zniknięcia państwa, lecz stawiają je wobec nowych wymogów i wyzwań. Państwo bez wątplenia podlega transformacji. Nowi aktorzy niepaństwowi, tacy jak korporacje wielonarodowe oraz organizacje pozarządowe, zyskują na znaczeniu, jednak nie zastępują ani nie mogą zastąpić państwa. Państwo – należy to powtórzyć raz jeszcze – pozostaje nadal głównym aktorem społeczności międzynarodowej również i z tego względu, że nie ma „kandydata” do jego zastąpienia.

The Changing Role and Place of the State in International Relations

Summary

The debate concerning the twilight, crisis or even the fall of a territorial (national) state has been going on for nearly half a century and it became more intense at the turn of the 20th and 21st centuries. A range of factors contributed to this situation. Undoubtedly, the end of the Cold War should be mentioned first, as it eliminated the existing divisions and ended the ideological confrontation between the East and the West. Thus, a chance for far-reaching changes in the world appeared to strengthen international cooperation and international organizations.

These changes also had a significant influence on the operation of the state. Despite a significant increase in the number of actors and their multidimensional relations and effect on the international system, states will remain the fundamental element of the new international order being shaped. The effect of the influence and some interactions of the participants of international relations are and will also certainly be different in the future. Some countries will become more powerful and gain the status of a superpower, while others will face the prospect of „a fall or bankruptcy”. However, this does not challenge the thesis that the state will still remain the basic and principal participant of international relations.

KATARZYNA MARZĘDA-MŁYNARSKA*

Zarządzanie w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych**

Zakończenie zimnej wojny i upadek bloku wschodniego stały się wyznacznikami nowej jakości w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych. Szczególnie zmieniająca się w szybkim tempie rzeczywistość międzynarodowa postawiła wielu badaczy przed trudnym zadaniem – opracowania nowego sposobu jej interpretacji, uwzględniającego zachodzące przekształcenia. Jednym z efektów tego intelektualnego wyzwania jest koncepcja zarządzania (*governance*), aspirująca do roli alternatywy dla dominujących „państwocentrycznych” mechanizmów sterowania środowiskiem międzynarodowym. Nowa koncepcja szybko zyskała zwolenników, a miarą jej popularności jest nie tylko liczba publikacji i status akademicki, ale również zastosowanie praktyczne.

Celem artykułu jest analiza koncepcji zarządzania w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych. Przedmiotem analizy, obok pojęcia, istoty i uwarunkowań, są trzy wyodrębnione nurty zarządzania tj. zarządzanie globalne (*global governance*), dobre zarządzanie (*good governance*) oraz zarządzanie wielopoziomowe (*multilevel governance*), badane zarówno w aspekcie teorii, jak i praktyki stosunków międzynarodowych. W pierwszym ujęciu analiza obejmie literaturę naukową z zakresu stosunków mię-

* Katarzyna Marzęda-Młynarska – politolożka, adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Jej zainteresowania badawcze obejmują problemy globalne, globalizację, politykę zagraniczną Polski.

** Artykuł przygotowany w ramach grantu badawczego MNiSW nr NN 116 461 140.

dzynarodowych, natomiast w drugim – konkretne inicjatywy i działania podejmowane na płaszczyźnie międzynarodowej.

Pojęcie i istota zarządzania w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych

Pojęcie *zarządzanie* (*governance*) zostało wprowadzone do literatury przez badaczy anglojęzycznych. Stosowane jest do analizy procesów zachodzących zarówno na szczeblu państw, jak i międzynarodowym. Termin ten pochodzi z języka greckiego, od słowa *kybernan* – „sterowanie” (*steering*)¹. Posługiwał się nim Platon, odnosząc je do systemu rządów. Wywodzące się z greki łacińskie słowo *gubernare* również oznaczało sterowanie i sprawowanie rządów². Słownik Webstera podaje też inne znaczenia tego pojęcia: „administrowanie”, „kierowanie”, „kontrolowanie”³.

W polskiej literaturze naukowej można spotkać dwa równorzędne tłumaczenia pojęcia *governance*: „zarządzanie”⁴ lub „rządzenie”⁵. Bliższe znaczeniowo angielskiemu terminowi *zarządzanie* jest w języku polskim traktowane powszechnie jako odpowiednik angielskiego *management* i w tym rozumieniu mocno zakorzenione w naukach ekonomicznych. Na przykład według *Słownika języka polskiego zarządzanie* to przede wszystkim kierowanie firmą, czyli wydawanie poleceń, administrowanie lub sprawowanie zarządu⁶, należy zatem bardziej do sfery ekonomii aniżeli polityki. Co więcej, w słownikach języka angielskiego *governance* jest często definiowane jako *management*⁷, co przetłumaczone na język polski brzmi jak „masło

¹ *A Comprehensive Etymology Dictionary of the English Language*, t. 1: A–K, Amsterdam–London–New York 1966, s. 671.

² A. M. Kjær, *Governance*, Cambridge 2004, s. 3.

³ *Webster's Third New International Dictionary of English Language*, London 1961, s. 982.

⁴ A. Natorska-Michrowska, *Koncepcja procesów globalnego zarządzania*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 274–293.

⁵ L. W. Zacher, *Globalne rządzenie i globalne społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, red. L. W. Zacher, Warszawa 2011, s. 385–405.

⁶ *Słownik języka polskiego on line*, <http://slovníki.gazeta.pl/pl/zarz%C4%85dza%C4%87> (odczyt: 7 VII 2011).

⁷ *Oxford English Dictionary*, second edition, t. VI, Oxford 1989, s. 710.

maślane”. Jak więc odróżnić „zarządzanie” w sensie *governance* od „zarządzania” w sensie *management*?

Pomocne może tu się okazać sięgnięcie do źródłosłowu pojęcia *governance*, czyli *govern* – „rządzić”. Definicja słownikowa utożsamia rządzenie ze sprawowaniem władzy, dominowaniem oraz rządzeniem państwem⁸. Jest to znaczenie bliższe oryginalnemu terminowi, ale nie do końca zgodne z jego treścią. Aby zrozumieć sens angielskiego pojęcia *governance*, należy uwzględnić różnicę między zarządzaniem a rządzeniem na gruncie politycznym. Jak się wydaje, kluczowy jest tu sposób podejmowania decyzji i status podmiotów rządzenia i zarządzania. W rządzeniu chodzi o sprawowanie władzy, a zatem o stosunki hierarchiczne, które charakteryzuje nierówność i układ wertykalny. Zarządzanie ma bardziej horyzontalny charakter, a relacje między jego uczestnikami opierają się raczej na dostosowaniu aniżeli na dominacji. Co ważne, na taką różnicę wskazuje również geneza modelu zarządzania. Według Alego Kazancigila model ten pojawił się jako odpowiedź na kryzys rządzenia: „Państwa stały się zbyt duże, by rozwiązać małe problemy, i zbyt małe, by rozwiązać duże”⁹. Tradycyjny rząd ze swoim nadrzędnym usytuowaniem oraz rozbudowaną biurokracją nie był w stanie adaptować się do szybko zmieniającego się otoczenia. Alternatywą rządzenia stało się zatem zarządzanie rozumiane jako „horyzontalny mechanizm podejmowania decyzji i koordynacji działań wielu rozproszonych agentów społecznych: administracji publicznej, przedsiębiorstw prywatnych, grup lobbystycznych oraz obywateli”¹⁰.

Na gruncie angielskim pojęciem *governance* pierwotnie posługiwano się wyłącznie w sferze prawnej w odniesieniu do działalności rządu i jego instytucji¹¹. Dopiero w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku nabrało nowego znaczenia. Współcześnie jest stosowane w dwojakim rozumieniu. W pierwszym określa złożone struktury i procesy – o charakterze zarówno publicznym, jak i prywatnym – wykraczające poza tradycyjnie

⁸ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/rz%C4%85dzi%C4%87> (odczyt: 7 VII 2011).

⁹ A. Kazancigil, *Governance and Science: Market-like Modes of Managing Society and Producing Knowledge*, „International Social Science Journal”, 1998, nr 155, s. 70.

¹⁰ *Ibidem*, s. 71.

¹¹ B. Jessop, *The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development*, „International Social Science Journal”, 1998, nr 155, s. 30.

rozumiane rządenie; użycie w tym sensie jest charakterystyczne dla badaczy i praktyków stosunków międzynarodowych. W drugim rozumieniu *governance* jest synonimem rządu, metod i sposobów rządzenia; takie jego zastosowanie jest właściwe dla publicystów¹².

Zrozumienia, czym jest zarządzanie, nie ułatwiają funkcjonujące definicje. Przy całej ich wielości żadna nie precyzuje jego istoty. Dodatkowo sprawę komplikuje ogromne zróżnicowanie punktów widzenia na tę problematykę: zarządzanie jest rozpatrywane z perspektywy nauk ekonomicznych, teorii organizacji, stosunków międzynarodowych, nauk politycznych, współpracy rozwojowej, administracji publicznej. W zależności od dziedziny wiedzy bądź praktyki poszczególne definicje eksponują pewne typowe elementy.

Mimo definicyjnego chaosu można jednak uchwycić pewne charakterystyczne cechy zarządzania. Analiza przeprowadzona przez Marie-Claude Smouts wskazuje cztery¹³. Po pierwsze, rządzanie nie jest ani systemem rządów, ani ich działalnością, lecz procesem. Proces ten może polegać na tworzeniu struktur¹⁴, rozpraszaniu i decentralizacji władzy¹⁵, dokonywaniu wspólnych wyborów¹⁶, samoorganizacji¹⁷. Po drugie, zarządzanie nie opiera się na dominacji, ale na dostosowaniu (*accommodation*). Nie można go ustanowić ani narzucić, jest bowiem efektem relacji zachodzących pomiędzy aktorami i formami zarządzania¹⁸. Po trzecie, zarządzanie obejmuje jednocześnie aktorów prywatnych i publicznych. Ma zatem charakter inkluzywny i partycypacyjny. Jego uczestnikami są osoby i instytucje, państwa i organizacje, społeczeństwo obywatelskie i sektor prywatny¹⁹. Po

¹² T. G. Weiss, *Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*, [w:] *The Global Governance Reader*, red. R. Wilkinson, London–New York 2005, s. 68.

¹³ M.-S. Smouts, *The Proper Use of Governance in International Relations*, „International Social Science Journal”, 1998, nr 155, s. 84.

¹⁴ G. Stoker, *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal”, 1998, nr 155, s. 17.

¹⁵ J. Rosenau, *Toward an Ontology for Global Governance*, [w:] *Approaches to Global Governance Theory*, red. M. Hewson, T. J. Sinclair, New York 1999, s. 295.

¹⁶ J. Whitman, *The Limits of Global Governance*, London–New York 2005, s. 17.

¹⁷ B. Jessop, op.cit., s. 30.

¹⁸ G. Stoker, op.cit., s. 17.

¹⁹ Commission on Global Governance, *A New World*, [w:] *The Global Governance Reader*, red. R. Wilkinson, London–New York 2005, s. 26.

czwarte, zarządzanie nie jest pojedynczą instytucją, ale zbiorem interakcji, w których uczestniczą aktorzy publiczni i prywatni²⁰.

Gerry Stoker, rozważając rzecz w aspekcie państw i międzynarodowym, istotę zarządzania sprowadził do pięciu wymiarów. Pierwszy stanowią instytucje i aktorzy zlokalizowani na poziomie państw oraz ponad nimi; drugi – zacierające się granice w rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych; trzeci – zależność władzy w stosunkach pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania; czwarty – autonomiczne, samoorganizujące się sieci aktorów; piąty – państwa wyposażone w nowe narzędzia i techniki sterowania²¹. Przystępując do analizy życia społecznego zarówno na poziomie państwowym, jak i międzynarodowym, należy uwzględnić każdy z tych wymiarów. W ten sposób koncepcja *governance* ujawnia problemy, których inne teorie nie dostrzegają.

Wspólną cechą definicji zarządzania funkcjonujących na gruncie teorii i praktyki stosunków międzynarodowych jest przede wszystkim szerokie spektrum podmiotów zaangażowanych w procesy zarządzania oraz ich zorientowanie na osiągnięcie określonych celów, przy czym motywacje podmiotów nie zawsze są oparte na wspólnych wartościach. Jak wskazuje Jim Whitman, często są one wynikiem indywidualnych interesów, a nawet zwykłego oportunistu²².

Spośród wielu definicji zarządzania warto przytoczyć dwie, które niejako wprowadziły to pojęcie na grunt stosunków międzynarodowych. Dla praktyki stosunków międzynarodowych taką rolę odegrała definicja zamieszczona w opublikowanym w 1995 roku raporcie Komisji ds. Globalnego Zarządzania pt. „Nasze globalne sąsiedztwo”, stanowiącym w dużej mierze próbę odpowiedzi na pytanie o przyszłość świata po zakończeniu zimnej wojny. Definicja zarządzania opracowana na potrzeby Komisji wskazywała przede wszystkim na jego „administrujący” (*management*) charakter. Zdaniem jej autorów zarządzanie to „suma wielu sposobów, w jakie osoby i instytucje, zarówno publiczne, jak i prywatne, zarządzają (*manage*) wspólnymi sprawami”²³. W praktyce definicja ta sprowadzała zarządzanie do pragmatycznego i nieco biurokratycznego postępowania z realnymi

²⁰ J. Whitman, op.cit., s. 17

²¹ G. Stoker, op.cit., s. 17–28.

²² J. Whitman, op.cit., s. 23.

²³ Commission on Global Governance, op.cit., s. 26

problemami. Jak zauważa Timothy J. Sinclair, w definicji tej nie chodziło o porządek międzynarodowy ani o nową architekturę globalną, ale o efektywność w radzeniu sobie z konkretnymi wyzwaniem²⁴.

Do teorii stosunków międzynarodowych pojęcie zarządzania wprowadziła definicja sformułowana przez Jamesa Rosenaua. Pojawienie się koncepcji zarządzania na gruncie stosunków międzynarodowych jest łączone z poszukiwaniem bardziej efektywnego modelu ich analizy. Chodziło o to, by – w odróżnieniu od teorii dominujących w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku – uwzględniał także nowe zjawiska w środowisku międzynarodowym, takie jak: wzrost liczby i znaczenia aktorów pozapaństwowych, zmiany stymulowane postępowaniem technologicznym i globalizacją czy miejsce i rola państwa w systemie międzynarodowym. Prekursorem nowego podejścia stał się właśnie Rosenau, który zwrócił uwagę na istnienie mechanizmów kontroli i kierowania jako desygnatów zarządzania oderwanych od podmiotu kontroli i kierowania; innymi słowy, wskazał na możliwość istnienia zarządzania bez rządu²⁵. Przełomowy charakter miał jego artykuł opublikowany w pierwszym numerze nowego czasopisma naukowego pt. „Global Governance”. Rosenau zdefiniował w nim zarządzanie jako proces łączący systemy rządzenia (*governing*) na wszystkich szczeblach ludzkiej aktywności, którego istotą jest sprawowanie kontroli i kierowanie²⁶. Taki proces nie ogranicza się do systemu narodowego lub międzynarodowego. Może obejmować również inne poziomy i płaszczyzny (regionalne, lokalne), w jego ramach mieści się bowiem działalność rządów państw oraz innych aktorów²⁷.

Wprowadzenie zarządzania na grunt stosunków międzynarodowych nie oznaczało automatycznej akceptacji jego założeń teoretycznych. Warto zatem przedstawić stanowiska głównych paradygmatów realizmu, liberalizmu i funkcjonalizmu wobec tej koncepcji. Anne Matte Kjær wyodrębnia tu trzy podejścia: wąskie – w którym zarządzanie jest odnoszone do wszystkich działań w ramach transnarodowych sieci (funkcjonalizm); szersze –

²⁴ T. J. Sinclair, *General Introduction*, [w:] *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*, red. T. J. Sinclair, London–New York 2004, s. 5.

²⁵ Por. J. N. Rosenau, E. O. Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992.

²⁶ J. N. Rosenau, *Governance in Twenty-First Century*, „Global Governance”, 1995, nr 1, s. 13.

²⁷ *Ibidem*, s. 14.

utożsamiane z koncepcją globalnego zarządzania jako procesem koordynacji wszystkich działań transnarodowych i międzynarodowych (liberalizm); minimalne – charakterystyczne dla realizmu, zrównujące zarządzanie w stosunkach międzynarodowych z globalnym rządem²⁸. Każdy z wymienionych paradygmatów buduje stanowisko wobec koncepcji zarządzania na innych podstawach, wynikających z własnych założeń teoretycznych. Realizm zadaje pytanie: po co i w czym interesie liberalizm koncentruje się na aktorach, funkcjonalizm zaś na problemie.

Podejście realistyczne charakteryzuje krytyczny stosunek do koncepcji zarządzania w stosunkach międzynarodowych, fundamentem realizmu jest bowiem anarchiczność (poliarchiczność) systemu międzynarodowego. „Anarchia” oznacza w tym kontekście brak władzy zwierzchniej nad suwerennymi państwami. Gdyby – jak zauważa Robert Gilpin – taka władza została ustanowiona, oznaczałoby to kres „anarchiczności” stosunków międzynarodowych, podobnie jak zanik podstawowej różnicy pomiędzy stosunkami wewnątrzpaństwowymi a międzynarodowymi²⁹. Drugim założeniem realizmu jest uznanie państw za głównych, choć nie jedynych aktorów stosunków międzynarodowych. Zauważając aktywność aktorów niepaństwowych, realiści krytycznie podchodzą do lansowanej w koncepcji zarządzania tezy o ich zdolności do samodzielnego wpływania na stosunki międzynarodowe. Jako przykład Gilpin podaje negocjacje w sprawie zmiany umowy kapitałowej regulującej działalność banków w ramach Komitetu Bazylejskiego – ich inicjatorem był wprawdzie sektor prywatny, ale finalizacja nastąpiła pod naciskiem rządu USA³⁰. A zatem, zdaniem realistów, działania aktorów pozapaństwowych dla swej skuteczności wymagają władzy i autorytetu państw. Trzecim założeniem jest zapewnienie mechanizmów kontroli władzy. Oczywiście jest, że w państwach istnieją mechanizmy zapobiegające jej nadużyciu oraz umożliwiające jej pokojowe przekazanie. Pytania, które realizm stawia koncepcji zarządzania w stosunkach międzynarodowych, brzmią: jakim społecznym, politycznym i ekonomicznym celom ma ono służyć?, w czym interesie działać?, w jakie mechanizmy być wypo-

²⁸ A. M. Kjær, op.cit., s. 81.

²⁹ R. Gilpin, *A Realist Perspective on International Governance*, [w:] *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*, red. D. Held, A. McGrew, Cambridge 2002, s. 237.

³⁰ Ibidem, s. 245.

sażone, by zapewnić jego pokojową zmianę? Pytania te sugerują, że realiści traktują zarządzanie w pewnym sensie jako ekwiwalent rządu funkcjonującego w państwie. Ponieważ jednak państwa są nadal podstawowym podmiotem stosunków międzynarodowych, kierującym się w swym działaniu interesem narodowym, z perspektywy realizmu zarządzanie w stosunkach międzynarodowych nie jest ani pożądanym, ani realnym³¹.

W odróżnieniu od realizmu liberalizm stanowi „materiał” koncepcji zarządzania w stosunkach międzynarodowych i zapewnia jego podbudowę teoretyczną. Przyznając pierwszeństwo wartościom, a nie interesom, liberalizm za nadrzędny uznaje pokój. Osiągnięcie pokoju umożliwia brak wojny i czynników jej sprzyjających. Skoro więc konflikty i wojny są cechą właściwą dla systemu zdominowanego przez państwa dążące do maksymalizacji swojej siły, ich eliminacja możliwa jest jedynie przez wyjście poza politykę opartą na sile. Anthony McGrew wskazuje na cztery główne filary liberalizmu na drodze do osiągnięcia tego celu. Pierwszym jest racjonalność; kierując się racjonalizmem można skutecznie uniknąć stosowania siły, a w efekcie wojny. Drugim jest współpraca międzynarodowa; jest ona racjonalna, bo sprzyja ograniczeniu wojen, a jej efektem jest regulacja stosunków między państwami. Trzecim są instytucje międzynarodowe, które dzięki swej działalności normatywnej oraz tworzeniu mechanizmów zapobiegania konfliktom przyczyniają się do utrzymania porządku i pokoju na świecie. Czwarty filar stanowią rządy prawa i uniwersalne prawa człowieka, pozwalają bowiem na wyjście poza politykę siły i – jak to określa McGrew – „ucywiliżowanie stosunków międzynarodowych”³². W podejściu liberalizmu do koncepcji zarządzania kluczowe znaczenie ma założenie o nieadekwatności perspektywy państwowocentrycznej do analizy rzeczywistości pozimnowojennej. Taka perspektywa nie uwzględnia bowiem pojawienia się nowych aktorów na arenie międzynarodowej oraz procesów związanych z rozpraszaniem władzy państwowej. Pomija zatem fakt, że państwa nie są już dominującymi, ale jednymi z wielu aktorów działających w sferze międzynarodowej, obok organizacji międzynarodowych, transnarodowych korporacji, społeczeństwa obywatelskiego, transnarodowych sieci. W praktyce istnieje wiele różnych procesów zarządzania, których nie moż-

³¹ A. M. Kjær, op.cit., s. 84.

³² A. McGrew, *Liberal Internationalism: Between Realism and Cosmopolitanism*, [w:] *Governing Globalization*, s. 268.

na sprowadzić do interakcji między państwami, a samo zarządzanie stanowi „minimalne ramy” niezbędne do rozwiązania problemów globalnych, zagwarantowane zarówno przez instytucje międzynarodowe, jak i same państwa³³.

W paradygmacie funkcjonalnym zarządzanie jest rozpatrywane przez pryzmat konkretnego problemu i sposobu jego rozwiązania. Model ten wypracowano po drugiej wojnie światowej jako teorię wyjaśniającą powstanie wyspecjalizowanych struktur Organizacji Narodów Zjednoczonych, skupionych na bardzo wąsko określonym przedmiocie działania³⁴. Wspólną „funkcją” tych nowych instytucji było uczestniczenie w rozwiązywaniu konkretnych problemów, takich jak odbudowa albo rozwój. Istotnym założeniem funkcjonalizmu, jak stwierdza Mark F. Imber, było uznanie, że funkcje te wykraczają poza zakres działania państw – państwa nie są w stanie ich skutecznie realizować, a zatem niezbędna jest w tym zakresie współpraca międzynarodowa. Zgodnie z tą tezą utworzenie w 1944 roku Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) było właśnie przejawem funkcjonalnego podejścia do rozwiązania konkretnego problemu³⁵. W dłuższej perspektywie, zdaniem Davida Mitrany’ego – prekursora funkcjonalizmu – rozwój funkcjonalnie zorientowanych agencji i programów miał doprowadzić do powstania globalnego systemu zarządzania sprzyjającego utrwalaniu pokoju³⁶. Jego istotę miało stanowić przekazywanie funkcji z poziomu państw na poziom międzynarodowy: zainicjowane w jednej dziedzinie, miało się rozszerzać na inne sfery i w ten sposób zmienić charakter stosunków międzynarodowych, dotychczas opartych głównie na relacjach międzypaństwowych. Funkcjonalizm można traktować jako podbudowę teoretyczną zarządzania w stosunkach międzynarodowych również z powodu skupienia uwagi na rozwiązaniu problemu, zamiast na zaangażowanych w nie podmiotach. Mitrany pod tym względem wzywał do „równości w niereprezentacji”³⁷, rozumianej jako prawo uczestnictwa w rozwiązywaniu problemu na zasa-

³³ A .M. Kjær, op.cit., s. 85.

³⁴ Por. D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, London 1975.

³⁵ M. F. Imber, *Functionalism*, [w:] *Governing Globalization*, s. 292.

³⁶ D. Mitrany, op.cit., s. 96.

³⁷ Idem, *A Working Peace System: An Argument for Functional Development of International Organization*, London 1943, s. 56, cyt. za: D. Long, A. M. Ashworth, *Working for Peace: The Functional Approach, Functionalism and Beyond*, [w:] *New Perspectives on International Functionalism*, red. L. M. Ashworts, D. Long, London 1999, s. 6.

dzie posiadania wyraźnego interesu, a nie formalnego statusu, dlatego nie wykluczał zaangażowania – obok państw – także innych podmiotów, na przykład organizacji pozarządowych, związków zawodowych (szczególnie w ramach działań Międzynarodowej Organizacji Pracy). Nie oznaczało to jednak dążenia do utworzenia ponadnarodowego scentralizowanego mechanizmu politycznego, któremu Mitrany był zdecydowanie przeciwny³⁸.

W późniejszym okresie teoria funkcjonalizmu została z powodzeniem zaadaptowana jako model wyjaśniający proces integracji europejskiej. W procesie tym, zainicjowanym w bardzo konkretnej gałęzi gospodarki (Europejska Wspólnota Węgla i Stali), wykorzystano mechanizm, o którym wspominał Mitrany – *spill over*, a więc rozszerzania się współpracy na coraz to nowe dziedziny, motywowanego wzrostem efektywności i obniżaniem kosztów transakcyjnych³⁹. Założeń funkcjonalizmu można się również doszukiwać w modelu zarządzania wielopoziomowego w ramach UE. W dużym uproszczeniu: wybór efektywnego rozwiązania problemu przy jak najniższych kosztach przyczynił się do przeniesienia kompetencji państwowych na szczebel subnarodowy i supranarodowy⁴⁰. „Technokratyczne” skupienie uwagi teorii funkcjonalnej na szukaniu optymalnego rozwiązania konkretnego problemu legło także u podstaw takich inicjatyw, jak *Global Compact* oraz koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego.

Podsumowując: punktem wyjścia wszystkich publikacji zajmujących się pojęciem i istotą zarządzania w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych jest przekonanie o złożoności współczesnego życia społecznego i niedostosowaniu tradycyjnych mechanizmów sterowania środowiskiem międzynarodowych do nowych wyzwań⁴¹. Tak rozumiane zarządzanie na gruncie stosunków międzynarodowych kładzie nacisk na wielość podmiotów, między którymi dochodzi do interakcji w formie uczestnictwa (Konferencja w Rio, 1992), negocjacji (*Codex Alimentarius*), koordynacji (*Global Compact*). Jego podstawą jest dialog i wola wspólnego działania na rzecz rozwiązania konkretnych problemów. W konsekwencji niejako z definicji wyklucza ono jakiegokolwiek formy scentralizowanej instytucji kontrolnej, postulując różne modele organizacyjne, różne poziomy decyzyjne i róż-

³⁸ M. F. Imber, op.cit., s. 296.

³⁹ Por. Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005

⁴⁰ Por. *Multi-level Governance*, red. I. Bache, M. Flinders, Oxford 2004.

⁴¹ M.-S. Smouts, op.cit., s. 84.

ne ośrodki „władzy”. Podstawową zasadą koncepcji zarządzania w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych jest bowiem efektywność: skuteczne rozwiązanie problemu lub osiągnięcie wspólnych celów.

Niniejszy przegląd definicji zarządzania rozpoczęło stwierdzenie, że jest to pojęcie silnie „zekonomizowane”; jego zakończenie można potraktować jako powrót do punktu wyjścia. Kierowanie się logiką efektywności i skuteczności w działaniu sprawiło bowiem, że wyrazem zarządzania w praktyce stosunków międzynarodowych stały się trzy koncepcje: zarządzania globalnego, dobrego zarządzania oraz zarządzania wielopoziomowego.

Geneza i uwarunkowania zarządzania w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych

Pojęcie zarządzania pojawiło się na gruncie stosunków międzynarodowych pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku w sposób – jak podkreśla Marie-Claude Smouts – niespełniający kryteriów metodologicznych, jakim podlegają teorie naukowe⁴². Koncepcję tę wykorzystano w raczej intuicyjnych próbach uchwycenia na gruncie teoretycznym istoty zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym – u progu ostatniej dekady XX wieku okazało się bowiem, że stosowane dotychczas koncepcje nie do końca radzą sobie z tym zadaniem. W związku z czym poszukiwano nowych podejść teoretycznych, których instrumentarium pozwoliłoby opisać i wyjaśnić takie chociażby zjawiska, jak wzrost liczby i siły pozapaństwowych aktorów stosunków międzynarodowych⁴³. Dodatkowym czynnikiem stymulującym rozwój badań nad zarządzaniem w stosunkach międzynarodowych był opublikowany w 1995 roku przez Komisję ds. Globalnego Zarządzania raport pt. *Nasze globalne podwórko*. Dokument ten wywołał ferment intelektualny, który przełożył się na wzrost zainteresowania nowymi sposobami analizy stosunków międzynarodowych.

Niezależnie od przyczyn pojawienia się zarządzania w stosunkach międzynarodowych do rozwoju tej teorii przyczyniło się wiele czynników mających swoje źródło w rzeczywistości lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Literatura wskazuje na trzy główne uwarunkowania: koniec zimnej wojny,

⁴² Ibidem, s. 81.

⁴³ T. G. Weiss, op.cit., s. 69.

który był zaskoczeniem dla większości badaczy stosunków międzynarodowych; tzw. globalną zmianę, czyli szereg zjawisk, nie zawsze nowych, których skala i dynamika nie mogły pozostać niezauważone w teorii stosunków międzynarodowych; procesy globalizacji, szczególnie na płaszczyźnie ekonomicznej, które stworzyły nową jakość życia społecznego w skali międzynarodowej⁴⁴.

Koniec zimnej wojny

Wagi tego czynnika dla koncepcji zarządzania w stosunkach międzynarodowych należy upatrywać przede wszystkim w zmianie struktury i zasad funkcjonowania systemu międzynarodowego. Jak wyjaśnia Philip G. Cerny, wraz z zakończeniem zimnej wojny typowe dla systemu bipolarnego centralizacja i hierarchizacja władzy na poziomie państw i na płaszczyźnie międzynarodowej zostały poddane presji sił dotychczas nią ograniczonych, wyrażających tendencję do rozpraszania i decentralizacji władzy⁴⁵. Zapoczątkowało to zmianę logiki funkcjonowania systemu międzynarodowego – jej istotą stało się strukturalne zróżnicowanie systemu określane przez Cerny'ego mianem plurilateryzacji⁴⁶. Dla koncepcji zarządzania miało to niezwykle istotne znaczenie. Pojawiły się nowe „źródła władzy” – „sfery władzy”⁴⁷, wyposażone w zasoby i legitymację do aktywnego udziału w procesie zarządzania, bez względu na jego szczebel i przedmiot. Rozszerzenie pola zarządzania na nowych aktorów zwiększyło elastyczność systemu międzynarodowego i jego dopasowanie do nowych wyzwań, to zaś wymusiło wypracowanie w praktyce nowego modelu zarządzania problemami kreowanymi przez procesy globalizacji.

Drugą ważną dla koncepcji zarządzania konsekwencją zakończenia zimnej wojny było nowe podejście do suwerenności państw. Traktowana przez cały czas jako naczelną zasadą porządku międzynarodowego, szcze-

⁴⁴ M. Hewson, T. J. Sinclair, *The Emergence of Global Governance Theory*, [w:] *Approaches to Global Governance*, s. 3–22.

⁴⁵ P. G. Cerny, *Plurilateralism: Structural Differentiation and Functional Conflict in the Post-Cold War World Order*, [w:] *Global Governance. Critical Concepts*, s. 80–81.

⁴⁶ Ibidem, s. 80–105.

⁴⁷ J. N. Rosenau, *Toward an Ontology for Global Governance*, [w:] *Approaches to Global Governance*, s. 295.

gólnie w relacjach międzyblokowych⁴⁸, pod koniec XX wieku została na nowo zinterpretowana. Jej bezwzględny charakter podważyło prawo interwencji humanitarnej i Międzynarodowy Trybunał Karny. Dał temu wyraz ówczesny sekretarz generalny ONZ Boutros Boutros-Ghali, mówiąc, że era absolutnej suwerenności minęła⁴⁹. Zmiana ta oznaczała pojawienie się nieznanych dotychczas możliwości zarządzania bez oglądania się na rząd, czyli koncentrowania się na problemie i jego rozwiązaniu za zgodą zainteresowanego państwa lub bez niej.

„Globalna zmiana”

Pojęcie to wprowadzili do literatury Martin Hewson i Timothy J. Sinclair w swym wielokrotnie wznawianym artykule pt. *The Emergence of Global Governance Theory*⁵⁰. „Globalna zmiana” obejmuje trzy zjawiska: przesunięcie władzy w wyniku zachodzących równocześnie procesów integracji i fragmentacji; pojawienie się tzw. globalnego społeczeństwa obywatelskiego oraz pojawienie się tzw. transnarodowych, „zglobalizowanych” elit⁵¹. Obserwacja i analiza tych zjawisk ukazywała złożoność i znaczne zróżnicowanie środowiska międzynarodowego, a tym samym konieczność wyjścia poza tradycyjne paradygmaty analizy, stymulując rozwój koncepcji zarządzania. Jednocześnie praktyka życia społecznego, w której podmioty inne niż państwa stały się na tyle silne i rozpoznawalne, że mogły skutecznie uczestniczyć w polityce międzynarodowej, wymusiła zmianę ich percepcji. Nie chodziło jednak o unaocznienie rosnącej konkurencji z ich strony, ale możliwości uzupełnienia przy ich pomocy potencjału decyzyjnego państw. Dzięki posiadanym zasobom i przewagom aktorzy niepaństwowi zaczęli być postrzegani jako ważne ogniwo międzynarodowego procesu negocyjnego, w którym bardziej niż formalny status liczył się rzeczywisty potencjał wykorzystywany jako instrument wpływu międzynarodowego, co miało doniosłą wagę dla praktyki i teorii zarządzania. Oznaczało bowiem

⁴⁸ W relacjach wewnątrzblokowych, szczególnie w ramach bloku wschodniego, zasada ta obowiązywała jedynie formalnie.

⁴⁹ T. G. Weiss, op.cit., s. 69.

⁵⁰ M. Hewson, T. J. Sinclair, op.cit., s. 3–22.

⁵¹ Ibidem, s. 5–8.

przejście od rządzenia uwzględniającego wąską perspektywę państwowo-centriczną do zarządzania biorącego pod uwagę zaangażowanie innych podmiotów, niekoniecznie tylko państw. Podstawą tak rozumianego zarządzania było uznanie roli aktorów pozapaństwowych, a także interakcji zachodzących między nimi w trakcie sterowania środowiskiem międzynarodowym. W rezultacie efektywny proces decyzyjny, jakim jest zarządzanie, stanowił pochodną decyzji podejmowanych przez wielu aktorów zarówno państwowych, jak i pozapaństwowych.

Globalizacja

Związane z procesami globalizacji jakościowe zmiany wywołały szereg zjawisk, z którymi państwo narodowe nie potrafiło sobie poradzić. Charakter występujących problemów i wyzwań podważył bowiem skuteczność tradycyjnych (np. negocjacje między państwami narodowymi) sposobów, powodując konieczność poszukiwania innych metod, bardziej dostosowanych do nowych warunków.

W literaturze najczęściej wskazuje się na trzy zjawiska stymulujące rozwój koncepcji zarządzania w stosunkach międzynarodowych. Są to: wzrost współzależności międzynarodowych; pojawienie się nowych aktorów na arenie międzynarodowej; zmiana sposobu działania państw wskutek aktywności aktorów pozapaństwowych oraz rosnących współzależności międzynarodowych, a także nowej jakości wyzwań i problemów kreowanych przez procesy globalizacji⁵². Zwłaszcza ten ostatni czynnik, przejawiający się w deterytorializacji wielu zjawisk, przyczynił się do wzmożenia dyskusji na temat nowych sposobów sterowania środowiskiem międzynarodowym w warunkach globalizacji – tym bardziej że ograniczone barierą terytorium państwa nie były w stanie ani skutecznie ich kontrolować, ani samodzielnie przeciwdziałać ich negatywnym skutkom.

Dla koncepcji zarządzania szczególne znaczenie miały zjawiska związane z globalizacją ekonomiczną. Zachodzące na tej płaszczyźnie procesy, przejawiające się m.in. w zmienionej logice konkurencji i produkcji, w połączeniu z ograniczonymi możliwościami państw w zakresie ich kształto-

⁵² R. Wilkinson, *Introduction: Concepts and Issues in Global Governance*, [w:] *The Global Governance Reader*, s. 1–3.

wania, stworzyły sytuację, w której inni aktorzy, często lepiej przygotowani do funkcjonowania w takiej rzeczywistości, zaczęli przejmować od państw ich kompetencje i odgrywać samodzielną rolę w procesach sterowania środowiskiem międzynarodowym. Jako przykład można podać działalność agencji ratingowych, ale też emancypację na arenie międzynarodowej regionów i wielkich metropolii miejskich⁵³, starających się samodzielnie (z pominięciem szczybla centralnego państw) wykorzystywać szanse, jakie niesie globalizacja, oraz minimalizować związane z nią zagrożenia.

Wnosząc nową jakość do życia społecznego i funkcjonowania społeczności międzynarodowej, procesy globalizacji stanowią jednocześnie źródło nowych form zarządzania wyzwaniami i zagrożeniami, które same kreują. Te nowe formy uwzględniają nie tylko złożoność problemów składających się na nową jakość środowiska międzynarodowego, ale również wynikające ze zmiany struktury społeczności międzynarodowej nowe możliwości skutecznego radzenia sobie z nimi.

Koncepcja globalnego zarządzania (*global governance*) w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych

Geneza globalnego zarządzania ściśle wiąże się z zakończeniem zimnej wojny. Poszukiwania alternatywnego modelu sterowania środowiskiem międzynarodowym, który zastąpiłby dotychczasowy, oparty na dominacji dwóch supermocarstw, zaowocowały koncepcją globalnego zarządzania jako swoistego „rządu bez rządu”⁵⁴. Grunt pod jej rozwój przygotowały światowe konferencje organizowane w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku pod auspicjami ONZ. Uświadomiły one nie tylko nową jakość problemów międzynarodowych, wymagającą nowego podejścia i form współpracy, ale również ograniczoną skuteczność państw w ich rozwiązywaniu. Odpowiedzią na te dylematy była międzynarodowa debata na temat nowych form sterowania środowiskiem międzynarodowym, uwzględniających szerszą platformę podmiotów, w tym podmiotów poza państwowymi.

⁵³ S. Sassen, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks (CA) 1994; eadem, *The Global City: New York, London, Tokyo*, New York 1991.

⁵⁴ A. Natorska-Michrowska, op.cit., s. 274–293.

W praktyce stosunków międzynarodowych koncepcja globalnego zarządzania znalazła odzwierciedlenie w pracach Komisji ds. Globalnego Zarządzania, powołanej do życia w 1992 roku pod auspicjami ONZ. Efektem jej działań był opublikowany w 1995 roku raport pt. *Nasze globalne podwórko*. Zawarto w nim szereg rekomendacji dotyczących wzmocnienia globalnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego, światowej gospodarki i reformy ONZ⁵⁵. Zdefiniowano również pojęcie globalnego zarządzania, utożsamiając je z sumą wielu różnych sposobów kierowania przez osoby i instytucje wspólnymi sprawami⁵⁶. Tak rozumiane globalne zarządzanie stanowiło szeroki, dynamiczny i złożony proces podejmowania decyzji, ciągle dopasowujący się do nowych wyzwań, przebiegający na różnych poziomach: lokalnym, narodowym, regionalnym, w ramach którego sprzeczne i odmienne interesy mogły być wspólnie uzgadniane i realizowane.

Oparty na przesłankach wynikających ze zmienności środowiska międzynarodowego model globalnego zarządzania w praktyce nie zakładał budowy globalnego rządu, ale wytyczenie między rządami państw, organizacjami międzynarodowymi i przedstawicielami tzw. społeczeństwa obywatelskiego dodatkowej płaszczyzny międzynarodowego decydowania. Podważał zatem priorytetowe znaczenie hegemonicznych – państwowocentrycznych struktur sterowania środowiskiem międzynarodowym, akcentując w to miejsce multilateralizm jako zasadę stosowaną w okresie pozimnowojennym.

Jednym z wymiernych efektów prac Komisji ds. Globalnego Zarządzania był wzrost zainteresowania środowisk naukowych tą problematyką. Rorden Wilkinson odnotowuje, że na gruncie teoretycznym pojęcie globalnego zarządzania stało się synonimem wielu zjawisk. Jest ono utożsamiane zarówno z organizacjami międzynarodowymi, reżimami międzynarodowymi, globalnym społeczeństwem obywatelskim, jak i promocją multilateralizmu⁵⁷. Analizy z tego zakresu koncentrują się na międzynarodowych aktorach, współpracy międzynarodowej, sektorowym (gospodarka) zarządzaniu wysokiego szczebla oraz nowych ośrodkach i poziomach zarządzania⁵⁸.

⁵⁵ *Nasze globalne podwórko*, Raport Komisji ds. Światowego Kierowania, Warszawa 1996.

⁵⁶ Commission on Global Governance, op.cit., s. 26.

⁵⁷ R. Wilkinson, op.cit., s. 3.

⁵⁸ J. Whitman, op.cit., s. 34.

Ze względu na szeroki zakres problemów, jakie wiązano z przedmiotem globalnego zarządzania, wyodrębniono w nauce o stosunkach międzynarodowych cztery główne nurty tej koncepcji⁵⁹. Pierwszy koncentruje się na problematyce tzw. międzynarodowego zarządzania (*international governance*), ze szczególnym uwzględnieniem roli reżimów i instytucji międzynarodowych w międzynarodowej polityce. W jego centrum znajdują się państwo i motywy skłaniające je do podejmowania międzynarodowej współpracy, a przede wszystkim poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: dlaczego państwa wiążą się różnego rodzaju normami determinującymi ich działania, ale jednocześnie pozostającymi w zgodzie z ich interesami?⁶⁰. Przedstawiciele tego nurtu – m.in. Robert O. Keohane, John Ruggie i Oran Young – zwracają uwagę, że stały rozwój instytucji i reżimów międzynarodowych buduje sieć międzynarodowych norm, traktatów i konwencji zwiększających trwałość współpracy między państwami, stanowiących jednocześnie przejaw międzynarodowego zarządzania.

Drugi nurt skupia się na mechanizmach sterowania problemami o globalnym zasięgu. Jego geneza wiąże się z dyskusją na temat wzmocnienia międzynarodowej architektury instytucjonalnej w obliczu narastających globalnych problemów, takich jak zmiany klimatyczne i bieda. Co ważne, w tym nurcie przedmiot badań znacznie wykracza poza instytucje i relacje międzypaństwowe. Wspólnym mianownikiem publikacji z tego zakresu jest poszukiwanie wiarygodnych sposobów wzmocnienia skuteczności działania ONZ, przede wszystkim dzięki uwzględnieniu nowych „źródeł władzy”⁶¹. Badacze koncentrują się na różnych elementach: sieciach zarządzania z udziałem podmiotów pozapaństwowych, (T. Weiss, M. Haas), partnerstwie obejmującym organizacje międzynarodowe i aktorów niepaństwowych (M. Ottaway, J. A. Sholte) oraz większej przejrzystości i odpowiedzialności instytucji ONZ (J. Stiglitz, G. Underhill).

Trzeci nurt łączy globalne zarządzanie z procesami globalizacji. Głównym przedmiotem zainteresowania autorów należących do niego są źródła władzy w stosunkach międzynarodowych (J. Rosenau, R. Cox). Dzielą oni przekonanie, że pod wpływem procesów globalizacji państwo przestaje być głównym aktorem na międzynarodowej scenie. Jego rola jednak nie słab-

⁵⁹ R. Wilkinson, op.cit., s. 1–22.

⁶⁰ Ibidem, s. 4.

⁶¹ Ibidem, s. 5.

nie, ale zmienia się wskutek powstawania nowych źródeł władzy w postaci międzynarodowych procesów i mechanizmów oraz przede wszystkim wzrastającej liczby aktorów niepaństwowych.

Nurt czwarty zajmuje się perspektywami globalnego zarządzania. Autorzy (R. O'Brien, A. M. Goetz), wychodząc od krytyki obecnego systemu globalnego zarządzania, wskazują na możliwości jego zmiany oraz jego alternatywy. Elementem łączącym publikacje tego nurtu jest podkreślanie potencjału tkwiącego w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, traktowanych jako środek służący do budowy bardziej demokratycznego i reprezentatywnego systemu zarządzania.

Wielość zagadnień podejmowanych w ramach analizy globalnego zarządzania sprawia, że koncepcja ta na gruncie stosunków międzynarodowych poddawana jest również stałej krytyce. Wątpliwości budzi nie tylko jej „nowość”, ale również „globalny” charakter. Pytania stawiane przez krytyków globalnego zarządzania dotyczą jego rzeczywistych przejawów. Na przykład dla Craiga N. Murphy'ego za należącą do sfery globalnego zarządzania może być uznana jedynie regulacyjna działalność prywatnych instytucji o charakterze gospodarczym, takich jak agencje ratingowe⁶². Inni podają w wątpliwość jej „globalność” – według wielu autorów bowiem przymiotnik „globalne” nie tylko mylnie sugeruje, że istnieje globalna scena polityczna, ale również rodzi pytanie, czy chodzi o zarządzanie światem czy w świecie⁶³. „Zarządzanie światem” sugerowałoby istnienie jednego scentralizowanego ośrodka podejmowania decyzji. To wywołałoby kolejne zastrzeżenia, dotyczące „obsady personalnej” zarządzania: kto i na jakich zasadach miałby w nim uczestniczyć?, jak jego członkowie mieliby być powoływani?, jakie procedury podejmowania decyzji byłyby obowiązujące i w końcu jak wyglądałaby implementacja podejmowanych przez taki globalny rząd decyzji? „Zarządzanie w świecie”, niekoniecznie łączące się z istnieniem jednej centralnej instytucji zarządzającej, może budzić wątpliwości ze względu na kryteria, według których różne formy i ośrodki podejmowania decyzji miałyby być uznawane za elementy globalnego zarządzania. Krytycy globalnego zarządzania stawiają też pytania o siły stojące na drodze do jego realizacji oraz obszary wyłączone spod jego właściwości.

⁶² C. N. Murphy, *Global Governance: Poorly Done and Poorly Understood*, [w:] *The Global Governance Reader*, s. 90–104.

⁶³ J. Whitman, *op.cit.*, s. 5, 32–33.

Jeżeli tego typu siły rzeczywiście istnieją, to czy w założeniach globalnego zarządzania uwzględnia się eliminujące je mechanizmy? Druga wątpliwość dotyczy specyfiki problemów, które mogą stanowić przedmiot zarządzania. Jakże muszą one mieć cechy? Jakże kryteria spełniać, by być jego przedmiotem? I kto o tym decyduje?⁶⁴

Zarówno krytyka, jak i szeroki obszar problemów analizowanych w ramach globalnego zarządzania nie zmniejszają zainteresowania tą problematyką w wymiarze praktycznym i teoretycznym. Wprowadzenie jej do programów studiów z zakresu stosunków międzynarodowych jest tylko jednym tego dowodem. Nie ulega także wątpliwości, że rzeczywistość międzynarodowa u progu XXI wieku wymaga nowych mechanizmów i instrumentów radzenia sobie z narastającymi problemami, spośród których koncepcja globalnego zarządzania cieszy się największym uznaniem.

Koncepcja dobrego zarządzania (*good governance*) w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych

Koncepcja dobrego zarządzania kształtowała się przede wszystkim w praktyce międzynarodowej. Jej zwiastunem był opublikowany przez Bank Światowy w 1989 roku raport poświęcony sytuacji w Afryce Subsaharyjskiej, w którym zaprezentowano nowe spojrzenie na kryzys w regionie, określając go mianem „kryzysu zarządzania”⁶⁵. Po raz pierwszy bowiem zwrócono uwagę na kwestię efektywnego sprawowania władzy w państwach afrykańskich; stanowiło to zasadniczą zmianę w podejściu Banku do problemów państw korzystających z pomocy międzynarodowej. W ten sposób w centrum pojęcia dobrego zarządzania umieszczono zagadnienie jakości państwa – jego władzy i administracji, traktowanej jako kluczowy element skutecznego rozwoju.

Wprawdzie, jak zauważa Carlos Santiso, Bank Światowy w swoich dokumentach programowych już wcześniej posługiwał się pojęciem zarządzania, utożsamianym ze sprawowaniem kontroli nad społecznymi

⁶⁴ R. Latham, *Politics in a Floating World*, [w:] *Approaches to Global Governance Theory*, s. 23–53.

⁶⁵ World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*, Washington DC 1989.

i ekonomicznymi zasobami państwa oraz formułowaniem i implementacją polityk, to jednak przejście do dobrego zarządzania oznaczało istotną zmianę w jego pojmowaniu. O ile pierwotnie interpretowano je wąsko, czysto „menedżersko”, wiążąc z zarządzaniem finansami, usprawnieniem administracji oraz prywatyzacją sektora państwowego, o tyle później rozszerzono je na sferę polityki oraz relacji między instytucjami a obywatelem. W ten sposób koncepcja dobrego zarządzania wykroczyła znacznie poza obszar działania sektora publicznego, szczególnie w kontekście wymogów dotyczących procesów podejmowania decyzji i formułowania polityk, wskazując na takie zasady, jak: legalność, efektywność, wydajność, odpowiedzialność, uczestnictwo⁶⁶.

Co ważne, Bank Światowy nie lansował koncepcji dobrego zarządzania jako nowej ideologii, a jedynie stawiał pytania o charakterze technicznym, czyli pytał o to, co sprzyja właściwej absorpcji środków pomocowych, a w efekcie realizacji celów rozwojowych. Pomogło to w istotnym stopniu usprawiedliwić włączenie w jego ramy problemów pozostających poza mandatem Banku Światowego. Ten funkcjonalny charakter dobrego zarządzania przyczynił się do jego sukcesu w praktyce międzynarodowej. Zastosowanie się do jego kryteriów oznaczało bowiem wymierne korzyści w postaci poprawy jakości i sprawności państw oraz ich struktur.

Jak już wspomniano, geneza dobrego zarządzania ściśle wiąże się z realizowaną przez Bank Światowy polityką pomocową i dążeniami do poprawy jej skuteczności. Zauważono bowiem, że mimo systematycznie przekazywanych środków finansowych ich wykorzystanie utrzymywało się na bardzo niskim poziomie. Poszukując przyczyn tego stanu rzeczy, zaczęto zwracać uwagę na nieefektywność systemu administracyjnego⁶⁷.

Stosowana przez Bank Światowy definicja stawiała dobre zarządzanie na równi z właściwą działalnością rządu i administracji publicznej. Pierwotnie jego wyznacznikiem była sprawność i efektywność administracji, szczególnie w zakresie absorpcji środków finansowych. Chodziło przede wszystkim o podniesienie jakości zarządzania w instytucjach oraz powiększenie ich potencjału administracyjnego w związku z realizacją celów

⁶⁶ C. Santiso, *Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality*, „The Georgetown Public Policy Review”, 2001, nr 1, s. 5.

⁶⁷ Ibidem, s. 1–22.

rozwojowych⁶⁸. Z czasem zakres pojęciowy dobrego zarządzania zaczął się rozszerzać na inne dziedziny funkcjonowania państwa. Obok sprawności administracji zaczęto zwracać coraz większą uwagę na czynniki polityczne – w tym demokratyzację państw – oraz czynniki ekonomiczne, przede wszystkim mające wpływ na tworzenie dobrego klimatu gospodarczego dla inwestorów zagranicznych.

Wraz z jej upowszechnieniem koncepcja dobrego zarządzania stała się skutecznym instrumentem oceny nie tylko państw korzystających z międzynarodowej pomocy. Wdrożenie zasad dobrego zarządzania traktowane jest bowiem jako element wzmacniania sprawności i jakości państwa oraz jego instytucji – bez względu na potencjał gospodarczy. Bank Światowy wyróżnia w tym zakresie sześć wskaźników: głos i rozliczalność, równoznaczne z polityczną partycypacją obywateli; stabilność polityczną i brak przemocy; efektywność rządów, przejawiającą się w efektywnej realizacji polityki i usług publicznych; jakość regulacyjną; rządy prawa; walkę z korupcją⁶⁹.

Istota dobrego zarządzania, polegająca na ścisłym powiązaniu rządu, administracji i społeczeństwa w procesie sprawowania władzy, spowodowała, że koncepcja ta spotkała się z szerokim zainteresowaniem i wyszła poza przestrzeń międzynarodowej polityki rozwojowej. Uniwersalność zasad dobrego zarządzania sprawia, że są one uważane za ważny wyznacznik funkcjonowania państw i organizacji międzynarodowych. Swoje stanowisko w tej sprawie zajęła także Komisja Europejska, która w opublikowanej w 2001 roku białej księdze pt. *European Governance* wymieniła pięć kryteriów dobrego zarządzania (otwartość, partycypacja, rozliczalność, efektywność, spójność) w odniesieniu do wszystkich polityk europejskich oraz rządzenia w państwach członkowskich⁷⁰. Również w Polsce zasady dobrego zarządzania regulują działalność instytucji państwowych i administracji. W opracowanym w 2006 roku przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dokumencie pt. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013* dobre zarządzanie zdefiniowano jako sprawne i partnerskie sprawowanie władzy, oparte na otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności⁷¹.

⁶⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008, s. 5.

⁶⁹ Ibidem, s. 7.

⁷⁰ Ibidem, s. 8.

⁷¹ Ibidem, s. 9.

Koncepcja dobrego zarządzania ma przede wszystkim praktyczny charakter. Można ją sprowadzić do prostych zasad, których przestrzeganie wpływa na jakość i sprawność funkcjonowania państw. Ta techniczna strona dobrego zarządzania w dużej mierze przyczynia się do jego popularności zarówno na szczeblu państw, jak i międzynarodowym. Wprawdzie, jak podkreślają krytycy funkcjonalizmu, iluzją jest myślenie, że podejście techniczne rozwiąże problemy polityczne, ale upowszechnienie dobrego zarządzania świadczy o jego ogromnym potencjale w tym zakresie.

Koncepcja zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*) w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych

Model zarządzania wielopoziomowego wywodzi się z teorii integracji europejskiej – stanowił odpowiedź na ewolucję procesu decyzyjnego w ramach Wspólnot Europejskich⁷². Obserwując praktykę polityczną UE, dostrzeżono bowiem istnienie alternatywnych wobec państw źródeł władzy, mających istotny wpływ na kształtowanie decyzji politycznych. Kluczem do zrozumienia istoty wspomnianej ewolucji stało się odrzucenie tezy głoszącej, że stosunki wewnętrzne i polityka międzynarodowa stanowią dwie odrębne sfery. Zgodnie z nowym modelem zarządzania (zarządzaniem wielopoziomowym) rządy narodowe, nadal stanowią integralną i ważną część systemu zarządzania w ramach UE, utraciły rolę jedyne i wyłączne kanału komunikacji między poziomem ponadnarodowym a subnarodowym, dzieląc się jednocześnie z innymi szczeblami zarządzania kompetencjami i kontrolą dotyczącą wielu dziedzin życia społecznego.

Według Susan E. Clarke zdolność zarządzania w tym modelu jest zarówno produktem myśli, dotyczących różnych sposobów rozumienia problemu i jego rozwiązania, jak i sieci zmobilizowanych do wspólnego

⁷² Szerzej zob.: L. Hooghe, G. Marks, *Multilevel Governance and European Integration*, Oxford 2001.

działania⁷³. Oznacza to, że zarządzanie jest bardziej funkcją zadaniowo skoncentrowanych struktur i mechanizmów, gdzie uwaga jest skierowana na rolę różnorodnych wspólnot w tworzeniu alternatywnych paradygmatów polityki – wyznaczających granice działań politycznych, kanały dialogu i podejmowania decyzji oraz płaszczyzny wspólnego działania mimo sprzecznych interesów⁷⁴ – aniżeli ram prawnych. Te funkcjonalne mechanizmy charakteryzuje wysoki stopień odformalizowania oraz brak wspólnej diagnozy problemu. Ich celem jest jedynie jego rozwiązanie w najbardziej efektywny sposób.

Model zarządzania wielopoziomowego służy jako bardziej skuteczny sposób rozwiązywania problemów politycznych w ramach UE – jako system „funkcjonalnej kontroli”, gdzie zasoby, dostęp do wiedzy, informacji i elastyczność mają o wiele większe znaczenie aniżeli oficjalne kanały zarządzania. W tym paradygmacie pragmatyzm jest znacznie bardziej istotny aniżeli przywiązanie państw do własnych kompetencji. Nie oznacza to jednak, że nowe poziomy zarządzania powstają kosztem państw. Chodzi raczej o tworzenie bardziej efektywnych mechanizmów rozwiązywania problemów i osiągnięcia celów.

Koncepcja zarządzania wielopoziomowego jest ściśle związana z obowiązującą w UE zasadą subsydiarności, która mówi, że jeśli coś można zrobić lepiej na niższym poziomie, powinno się to tam wykonać. Odnosząc tę zasadę do zarządzania wielopoziomowego, można przyjąć, że jeśli niektóre cele mogą zostać szybciej i lepiej osiągnięte na innych poziomach aniżeli państwo narodowe, powinno się do nich dążyć właśnie tam. Wielopoziomowe podejście do rozwiązywania problemów jest zatem holistyczne, jeśli chodzi o zakres, a nie o skalę. Oznacza to, że problem można skutecznie (całkowicie) rozwiązać jedynie w małej skali (konkretnej gminy, regionu, rzadziej państwa), a nie w skali całego świata.

Nieprzypadkowo zarządzanie wielopoziomowe pojawiło się jako nowy model podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Jej wyjątkowy charakter (nie jest to ani państwo, ani organizacja międzynarodowa) sta-

⁷³ S. E. Clarke, *Regional and Transnational Regimes: Multi-level Governance Processes in North America and Europe*, ECPR Workshop: *Regionalism Revisited. Territorial Politics in the Age of Globalization*, 1999, s. 3, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w23/clarke.pdf> (odczyt: 5 V 2010).

⁷⁴ Ibidem.

nowił dobry grunt do rozwoju nowych metod zarządzania. Według Simony Piattoni zasadniczy wpływ na pojawienie się zarządzania wielopoziomowego miały stymulowane integracją europejską zmiany: w sposobie mobilizacji politycznej, sposobach podejmowania decyzji oraz w strukturze państw⁷⁵.

Jeśli chodzi o mobilizację polityczną, przejawem zmian było poszerzenie jej obszaru. Może do niej dochodzić nie tylko w ramach tradycyjnych procedur i instytucji, ale również poza nimi. Podobny proces nastąpił w zakresie podejmowania decyzji. Zwiększenie liczby podmiotów zaangażowanych w procesy decyzyjne przyczyniło się do ich modyfikacji, a ponadto znacząco wpłynęło na relacje między nimi. Ścisły podział na decydentów i odbiorców decyzji stał się niewyraźny wskutek rozszerzenia procesów decyzyjnych również na nowe podmioty. Największe przeobrażenia dotyczyły państw. Pod wpływem procesów decentralizacji i rozpraszania kompetencji w dół (na szczebel subnarodowy) oraz w górę (na szczebel UE) zmieniło się ich postrzeganie jako kluczowych aktorów procesu decyzyjnego, reprezentujących i zaspokajających potrzeby społeczne. W wyniku tej zmiany pojawił się nowy model zarządzania, w którym zaczęły odgrywać istotną rolę inne niż narodowe i ponadnarodowe szczeble władzy.

Badacze zarządzania wielopoziomowego, zwracając uwagę na powiązania między wertykalnymi szczeblami rządu (lokalny, regionalny, państwowy itp.) a formami zarządzania – często o charakterze horyzontalnym – wyodrębnili dwa różne, choć nie wykluczające się jego typy (zob. tab. 1). W ramach I typu występują trzy różne poziomy zarządzania: poziom ponadnarodowy, poziom państw narodowych, poziom subnarodowy. Typ II natomiast uwzględnia wielość poziomów zarządzania i wielość aktorów i instytucji, działających jednocześnie na różnych poziomach zarządzania (transnarodowe sieci, aktorzy pozapaństwowi)⁷⁶.

⁷⁵ S. Piattoni, *Multi-level Governance in the EU. Does it Work?*, Globalization and Politics – A Conference in Honor of Suzane Berger, MIT, 8–9 May 2009, <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni> (odczyt: 5 V 2010).

⁷⁶ L. Hooghe, G. Marks, *Types of Multi-Level Governance*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011.htm> (odczyt: 5 V 2010).

Tabela 1. Typy zarządzania wielopoziomowego – porównanie

Typ I	Typ II
Podmioty zarządzania (<i>jurisdictions</i>) zorientowane wielozadaniowo	Podmioty zarządzania zorientowane na specyficzne zadania
Wzajemnie wykluczające się podmioty zarządzania na poszczególnych szczeblach zarządzania	Podmioty zarządzania nakładające się na siebie na wszystkich szczeblach zarządzania
Ograniczona liczba podmiotów zarządzania	Nieograniczona liczba podmiotów zarządzania
Ograniczona liczba szczebli zarządzania	Nieograniczona liczba szczebli zarządzania
Podmioty zarządzania o charakterze stałym	Podmioty zarządzania o charakterze zmiennym

Źródło: L. Hooghe, G. Marks, *Types of Multi-Level Governance*, <http://eiop.or.at/eiop/te-xte/2001-011.htm>.

Intelektualną podbudowę typu I stanowił federalizm, dlatego został on oparty na podziale władzy między różne szczeble terytorialne. Typ II ma charakter hybrydowy (wertikalno-horyzontalny), uwzględnia bowiem różne szczeble, na których dochodzi do procesów zarządzania, oraz wielu uczestniczących w nich aktorów⁷⁷.

Przedstawiony podział ma duże znaczenie z punktu widzenia aplikacji modelu wielopoziomowego zarządzania poza UE. W przypadku typu I jest to raczej niemożliwe ze względu na ograniczenia wynikające ze szczególnych uwarunkowań „federalizmu”, które nie istnieją na szczeblu globalnym. Natomiast typ II łączy w sobie intelektualną podbudowę studiów lokalnych, studiów europejskich oraz stosunków międzynarodowych, może dostarczyć teoretycznej podbudowy do bardziej ogólnej teorii wielopoziomowego zarządzania. Teoria ta może być przydatna do wyjaśnienia pojawiających się w stosunkach międzynarodowych nowych procesów służących rozwiązaniu problemów globalnych. Jak podkreśla Chris Skelcher,

⁷⁷ G. Marks, L. Hooghe, *Contrasting Visions of Multi-level Governance*, [w:] *Multi-level Governance*, red. I. Bache, M. Flinders, Oxford 2004, s. 15–30.

coraz większa liczba sytuacji wymagających funkcjonalnego zarządzania sprawia, że model ten może być szczególnie użyteczny właśnie na szczeblu międzynarodowym⁷⁸.

Hermetyczność modelu zarządzania wielopoziomowego – jako modelu właściwego tylko dla UE – w praktyce podważono w badaniach nad zaangażowaniem światowych metropolii miejskich w zarządzanie globalnymi zmianami klimatycznymi. Udowodniono także jego potencjał jako instrumentu analizy sposobów zarządzania problemami kreowanymi przez procesy globalizacji oraz mechanizmu sterowania środowiskiem międzynarodowym⁷⁹.

Trzy założenia wielopoziomowego zarządzania w UE sprawiają, że model ten jest interesujący z szerszej perspektywy. Po pierwsze, koncentruje się na aktorach – zwraca uwagę na rosnącą liczbę różnych typów aktorów, którzy łączą różne szczeble zarządzania dzięki swobodzie przepływu przez tradycyjne poziomy i sfery władzy⁸⁰. Po drugie, łączy różne poziomy zarządzania, zarówno w wymiarze terytorialnym, jak i jurysdykcji, wyodrębnione pod względem funkcjonalnym. Po trzecie, łączy teorię politycznej mobilizacji, decydowania politycznego oraz struktury państwa⁸¹.

Model wielopoziomowego zarządzania jest stosowany w UE do opisywania różnych systemów „koordynacji i negocjacji między formalnie niezależnymi, ale funkcjonalnie współzależnymi podmiotami, które wchodzi w skomplikowane relacje między sobą i dzięki koordynacji i negocjacji dokonują ich ciągłej redefinicji”⁸². W modelu tym nie tylko zakłada się rozproszenie zdolności (kompetencji) decyzyjnych między różnych aktorów na różnych szczeblach decyzyjnych, ale również kładzie nacisk na nakładanie się zdolności decyzyjnych na różnych poziomach, wskazując, że w relacjach między aktorami reprezentującymi różne poziomy zarządzania przedstawiciele rządów państw odgrywają rolę ważną, ale nie dominującą.

Należy zaznaczyć, że zarządzanie wielopoziomowe bywa różnie interpretowane. Jon Pierre i Brainard Guy Peters piszą, że pojęcie „zarządzanie

⁷⁸ Ch. Skelcher, *Jurisdictional Integrity, Polycentrism and the Design of Democratic Governance*, „Governance”, 2008, nr 18, s. 89–111.

⁷⁹ M. M. Betsill, H. Bulkeley, *Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change*, „Global Governance”, 2006, nr 12, s. 141–159.

⁸⁰ S. Piattoni, op.cit., s. 12.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

wielopoziomowe” może być rozumiane jako: synonim zarządzania pojmowanego jako proces koordynacji działań i zasobów sektora publicznego i prywatnego dla osiągnięcia wspólnych celów; model zarządzania obejmującego kilka szczebli władzy; swego rodzaju „negocjowany” porządek cechujący powiązania między wieloma często autonomicznymi szczeblami władzy; specyficzna forma gry politycznej⁸³. Generalnie rzecz biorąc, można przyjąć, że na model zarządzania wielopoziomowego składają się cztery następujące elementy. Pierwszy stanowi rozproszenie zdolności (kompetencji) decyzyjnych między różnych aktorów na różnych szczeblach decyzyjnych; drugi – nakładanie się zdolności decyzyjnych na różnych poziomach; trzeci – odgrywanie przez przedstawicieli władz centralnych ważnej, lecz nie dominującej roli w relacjach między aktorami reprezentującymi różne poziomy zarządzania; czwarty – utrata przez rządy państw atrybutu wyłącznego i jedyne go łącznika między poziomem narodowym i poziomem ponadnarodowym.

Pomimo krytyki tej koncepcji w Unii Europejskiej⁸⁴ powoli przyciąga ona uwagę polityków, co przekłada się na działania polityczne. Przedstawia je *Biała księga w sprawie zarządzania wielopoziomowego*, przygotowana przez Komitet Regionów w grudniu 2009 roku⁸⁵.

Specyfika wyzwań kreowanych przez procesy globalizacji, a także nieskuteczność działań państw narodowych w zakresie kontrolowania tychże wyzwań sprawiają, że zyskuje na znaczeniu model zarządzania wielopoziomowego jako mechanizm sterowania zmianami w pozimnowojennym środowisku międzynarodowym. Nie oznacza to deprecjonowania roli państwa w tym procesie, ale jej zmianę, podobnie jak zmianę jego funkcji. Nowa

⁸³ B. G. Peters, J. Pierre, *Multi-Level Governance: A View From the Garbage Can*, „Manchester Papers in Politics”, EPRU Series 1/2002, <http://www.les1.man.ac.uk/government> (odczyt: 11 V 2010).

⁸⁴ A. Jordan wymienia siedem zarzutów stawianych koncepcji wielopoziomowego zarządzania w kontekście UE: model ten nie jest nowy, stanowi połączenie teorii istniejących wcześniej; jest opisem UE, a nie teorią; przecenia autonomię aktorów subnarodowych; charakteryzuje się wertykalnym spojrzeniem na aktorów subnarodowych; wybiórczo uwzględnia aktorów subnarodowych; utożsamia mobilizację aktorów subnarodowych na szczeblu unijnym z ich rzeczywistym wpływem na politykę; pomija poziom relacji międzynarodowych. A. Jordan, *The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance... or Government?*, „Policy and Politics”, 2001, nr 2, s. 193–208.

⁸⁵ European Union, Committee of the Regions, *The White Paper on Multi-level Governance 2009*, <http://www.cor.europa.eu> (odczyt: 2 II 2010).

sytuacja wymusza na państwach narodowych konieczność – mówiąc kolokwialnie – „zrobienia miejsca” dla innych aktorów.

Niniejsza analiza zarządzania w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych przedstawia nowy, jeszcze niedoskonały paradygmat wyjaśniania rzeczywistości międzynarodowej i mechanizm zarządzania problemami globalnymi. Zarówno model globalnego, dobrego, jak i wielopoziomowego zarządzania, reprezentując funkcjonalne podejście do problemów i wyzwań współczesnego świata, wykazując duży praktyczny potencjał w zakresie sterowania środowiskiem międzynarodowym w warunkach globalizacji. Należy jednak przyznać, że w konfrontacji z konkretnymi inicjatywami wcielania w życie projektów zarządzania – nadal teoria znacznie wyprzedza praktykę.

Governance in the Theory and Practice of International Relations

Summary

The end of the Cold War and the collapse of the Eastern Bloc have become markers of a new quality in the theory and practice of international relations. These dynamic changes set a difficult task for many researchers – creating a new interpretation of a new world. One effect of this intellectual challenge has become a governance concept, which aspires to become an alternative to the dominant „state-centered” steering mechanisms of international environment. The new concept quickly gained adherents and its popularity can be measured not only by the number of publications and its academic status, but also by the practical use.

The aim of this paper is to analyze the concept of governance in the theory and practice of international relations. Its main focus will be put on the idea, the nature and the driving forces of governance in international relations as well as on the three paradigms existing within it: global governance, good governance and multi-level governance.

