

Poziomy analizy
polityki zagranicznej

WOJCIECH KOSTECKI

Problem badawczy kryjący się za określeniem „poziomy analizy stosunków międzynarodowych” to niewątpliwie jedno z tych kilku zagadnień fundamentalnych, które ogniskują wysiłki poznawcze teoretyków nauki o tej dziedzinie stosunków społecznych, jak i praktyków życia międzynarodowego. Ci pierwsi wychodzą z założenia, że budując teorię stosunków międzynarodowych – a co do tego, że potrzebujemy jej do prawidłowego wyjaśniania i trafnego przewidywania rzeczywistości, panuje pełna zgoda – możemy i powinniśmy odnosić się do różnych poziomów struktury społecznej, zależnie od charakteru zjawisk, które nas interesują. Ci drudzy zwracają uwagę, że abstrakcyjne modele mogą okazać się nieprzydatne w zetknięciu z konkretnymi wydarzeniami międzynarodowymi, których specyfika nakazuje wysunąć na plan pierwszy szczególny kontekst i przyczyny. Jak w tym kontekście umieścić problem poziomów analizy polityki zagranicznej?

1. *Analiza polityki zagranicznej a nauka o stosunkach międzynarodowych*

Zagadnienia wskazane wyżej obszernie omawiają autorzy kolejnych rozdziałów niniejszego tomu, w tym miejscu natomiast zacząć trzeba od kwestii, czym uzasadnione jest wprowadzenie do powszechnie zaakceptowanego schematu: poziom analizy systemowy (międzynarodowy) – poziom państwowy (krajowy) – poziom jednostek¹, niejako dodatkowego wymiaru, mianowicie zagadnienia poziomów analizy polityki zagranicznej (państw). Podkreślić przy tym należy, że ujęcie podmiotowe – wiązanie „polityki zagranicznej” z państwem, charakterystyczne jest dla nauki o stosunkach międzynarodowych właśnie²; na gruncie teorii polityki „politykę zagraniczną” wyróżniamy poprzez odniesienie do zasięgu społecznego składających się na nią działań i wywoływanych przez nie następstw³. A zatem zacząć wypada od pytania ogólniejszej natury, a mianowicie, czy w ogóle badania polityki zagranicznej mogą być traktowane jako subdyscyplina nauki o stosunkach międzynarodowych?⁴

Wieloletni rozwój tej dziedziny badań dowodzi, że tak – mimo iż sam termin „polityka” może budzić opór zwolenników poglądu o zasadniczej odrębności

sfery życia kojarzącej się z „hierarchią” (władzą nadrzędną), to jest stosunków wewnątrzpaństwowych, od sfery stosunków międzynarodowych i charakterystycznej dla niej „anarchii” (wielością ośrodków władzy). Tymczasem, jeśli badacze eksplorujący obszar polityki zagranicznej w czymś się powszechnie zgadzają, to jest to właśnie przekonanie, że ich domena jednoznacznie należy do przedsięwzięć naukowych, zajmujących się stosunkami międzynarodowymi. Co więcej, wielu z nich tylko dzięki zainteresowaniu polityką zagraniczną trafiło do nauki o stosunkach międzynarodowych⁵. A jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest przybierający na znaczeniu we współczesnych warunkach globalizacji proces zacierania się granicy między tym co „wewnętrzne” i „zewnętrzne”: między wewnętrzną – krajową sferą życia, opartą na relacjach subordynacji (podporządkowania), a sferą zewnętrzną – międzynarodową, opartą na relacjach koordynacji (uzgadniania).

Traktowanie analizy polityki zagranicznej jako immanentnego składnika nauki stosunków międzynarodowych ma mocny fundament historyczny. Można go dostrzec już w tradycji intelektualnej oświecenia i epoki powstawania silnych państw narodowych, gdy politykę zagraniczną traktowano jako z gruntu różną od wszystkich innych sfer polityki publicznej. Wiek XX również wniósł swój wkład w postaci wykorzystywania polityki zagranicznej do promowania wartości ideologicznych, a święcący triumf w połowie stulecia tzw. realizm polityczny powiązał interes narodowy państwa z nakazem maksymalizacji jego potęgi drogą intencjonalnej, ukierunkowanej na cel działalności. W następnych latach stopniowo kształtował się obszar badawczy subdyscypliny i jej metodologia. Początkowo, jeszcze w latach 50., wobec obaw wynikających z zimnowojennego zagrożenia, były to zwłaszcza badania nad grupowym podejmowaniem decyzji: dynamiką małych grup, (zwłaszcza środowisk odpowiedzialnych za kształtowanie polityki bezpieczeństwa) oraz procesami organizacyjnymi i biurokratycznymi, zachodzącymi w centralnych instytucjach politycznych, a także w armii. U jego źródeł można znaleźć szerszą chęć upodobnienia nauk społecznych do przyrodniczych: oparcia ich na obserwacji faktów, pomiarze i metodach ilościowych, weryfikacji hipotez, rozwijaniu teorii kumulatywnej – łączącej uprawomocnione twierdzenia w jedną, spójną konstrukcję⁶.

W latach 60., pod wpływem tendencji odprężeniowych w stosunkach międzynarodowych rozrósł się nurt nazywany „porównawczą polityką zagraniczną”: gromadzenie baz danych o „wydarzeniach” w polityce zagranicznej, budowanie „zintegrowanych” – wieloczynnikowych wyjaśnień, tworzenie i testowanie hipotez opartych na empirycznych generalizacjach. Od końca lat 80. rozwijało się „podejście skandynawskie” – zorientowane na rozwiązywanie konkretnych problemów, promujące teorie „średniego rzędu”, jak teoria stabilności w polity-

ce zagranicznej, poszukująca przesłanek zmiany i „stabilizatorów” stosunków międzynarodowych takich jak kalkulacja kosztów zmiany i dostępność alternatyw, teoria polityki dostosowawczej, prowadzonej przez państwa mniejsze i słabsze, czy rozważania na temat współpracy w warunkach anarchii, czyli braku centralnej władzy. Jednocześnie stawiano pytania o możliwość znalezienia równowagi między badaniami zorientowanymi na sformułowanie „wielkiej teorii” stosunków międzynarodowych a analizami w mikroskali, a także o korzyści płynące z badań ilościowych⁷. W latach 90. i potem, po 11 września 2001 r. doszło do tego zainteresowanie aspektami tożsamościowymi w stosunkach międzynarodowych i nacisk na prowadzenie analizy na poziomie „poniżej” państwa narodowego, wykorzystywanie dorobku innych nauk społecznych oraz uważne śledzenie samego procesu tworzenia polityki zagranicznej, nie tylko jego efektów⁸.

W rezultacie, o ile uzgodnienie definicji polityki zagranicznej na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych było dość proste, o tyle wyznaczenie i ustrukturyzowanie jej pola badawczego okazało się całkiem skomplikowane. W pierwszym przypadku mowa jest bądź o elementarnym określeniu polityki zagranicznej jak dziedziny koncentrującej się na procesach, za pomocą których pewni aktorzy międzynarodowi (przede wszystkim rządy państw i przywódcy) dokonują wyborów, bądź o bardziej rozbudowanych opisach, których sednem jest podkreślenie, iż z polityką zagraniczną mamy do czynienia wówczas, gdy składające się na nią działania (oddziaływania) przekraczają swym zasięgiem granice państwowe. W przypadku pola badawczego analiza wychodzi od dyskusji na temat holistycznego i indywidualistycznego podejścia do społecznych uwarunkowań polityki zagranicznej oraz obiektywistycznego i interpretatywnego podejścia do metod badawczych. W rezultacie, w badaniach – na zasadzie matrycy – uwidaczniają się cztery perspektywy: strukturalna, oparta na pojęciu sprawstwa, społeczno-instytucjonalna i interpretacyjna. Integrować je zaś można za pomocą „trójwymiarowego” wyjaśniania, ukazując aspekty intencjonalne, dyspozycyjne i strukturalne polityki zagranicznej, oraz koncentrowania się na kompleksowych tematach: dynamiki zmian w niej zachodzących, roli idei jako czynnika motywującego oraz relacjach między strukturą a podmiotem. Jednocześnie, pole badawcze podlega ewolucji równoległej do tej, jakiej poddana jest cała dziedzina nauki o stosunkach międzynarodowych. Prowadzi ona do wzrostu roli podmiotu (kategoria „problemów globalnych”, tj. takich, wobec których nikt nie może pozostać obojętny), czynnika ludzkiego (koncepcja „zarządzania” na skalę ponadnarodową i upowszechniająca się prywatyzacja – „prywatyzacja” bezpieczeństwa, „prywatyzacja” dyplomacji) oraz czynnika kulturowego (kręgi kulturowo-cywilizacyjne)⁹.

Badacze polityki zagranicznej są zgodni, iż współcześnie rośnie rola tłumaczenia postępowania państwa przez odwołania do powiązanych z nim czynników i aktorów w porównaniu z wyjaśnianiem za pomocą wskazań na oddziaływanie systemu międzynarodowego. Wpływa na to m.in. postępująca polaryzacja świata, tak w sensie jego „biegunowości” – zmian w strukturze mocarstwowości, w tym – zgodnie z opinią rosnącej liczby badaczy: procesów osłabiających amerykańską dominację, jak i w sensie różnicującego się poczucia tożsamości ogromnej liczby rozmaitych grup społecznych, zabiegających o swą podmiotowość. Za najważniejszy wkład analizy polityki zagranicznej do nauki o stosunkach międzynarodowych uważa się jednak dowartościowanie człowieka jako twórczej jednostki względem państwa – bezwolnej „kuli bilardowej” (jak chcą realiści polityczni), „czarnej skrzynki” *etc.* Oznacza to wprowadzenie do analizy czynnika humanistycznego – uwzględnianie w niej zjawiska ludzkiej indywidualności, kreatywności, zmiennych w czasie przekonań, poczucia odpowiedzialności – lub jego braku¹⁰. To z kolei umożliwia użyteczną integrację różnych szczebli analizy w badaniach, rozwój koncepcji sprawstwa w teorii stosunków międzynarodowych i stworzenie konceptualnych „mostów” łączących naukę stosunków międzynarodowych z różnymi aspektami badań politologicznych¹¹.

Najnowsze tendencje w analizie polityki zagranicznej koncentrują się wokół wielu złożonych problemów teoretycznych i metodologicznych. Przede wszystkim dotyczy to zakresu badań – tak, aby poszerzając go nie zatracić autonomii tej dziedziny badawczej w ramach szerszej nauki o stosunkach międzynarodowych; dalej – właściwego uszeregowania zmiennych wyjaśniających, czyli uzgodnienia ogniska teoretycznego spójnego z macierzystą dyscypliną; następnie – integracji dorobku poszczególnych nurtów badawczych, rzeczywistej interdyscyplinarności, a nie prostego dodawania ujęć właściwych różnym naukom (czyli mniej ambitnej wielodyscyplinarności); eksploatacji związków z teorią krytyczną, wykorzystującą takie kategorie jak klasa, władza, płeć, rasa; na koniec – możliwości wykorzystania popularnych obecnie technik neurokognitywistycznych w badaniach¹². Badania nad polityką zagraniczną zmiierają ponadto do popularyzacji tematyki w dużym stopniu komercyjnej: miejsca jednostki – „aktora” polityki zagranicznej w społecznych wizjach świata stworzonych przez współczesnych „klasyków”: Francisa Fukuyamę (koniec społecznej historii świata¹³), Samuela Huntingtona (nieuchronna rywalizacja niedających się zuniformizować kręgów kulturowo-cywilizacyjnych¹⁴), Roberta Kaplana (nadciągającego „pogańskiego” bezład¹⁵), Johna Mearsheimera (państw stojących w obliczu nieprzewidywalnego środowiska międzynarodowego, w którym każde z nich może wyrządzić szkody innemu¹⁶); przykłady można mnożyć.

o „powrocie państwa” będącego ostatnią instancją, do której odwołują się inni aktorzy w przypadku egzystencjalnego zagrożenia (jak np. upadające banki i bankrutujące korporacje), wskazują na potrzebę ponownego sięgnięcia do zagadnień właściwych dla rozkwitu zagranicznej polityki porównawczej, by móc wyczerpująco odpowiadać na pytania typu: dlaczego jedne państwa popierają określone przedsięwzięcie w polityce zagranicznej, a inne nie? Skąd się biorą różnice w podejściu do danego zagadnienia, wojny, kryzysu między poszczególnymi państwami? Czy przejawy braku solidarności między głównymi mocarstwami, przypominające o „naturalnym” egoizmie ich interesów, ożywią „realistyczne” poglądy wśród badaczy stosunków międzynarodowych? Szczególne miejsce w dyskusjach zajmuje konstruktywistyczna szkoła myślenia i inspirowane przez nią pytanie, czy biorąc pod uwagę znaczenie, jakie zwolennicy konstruktywizmu przywiązują do idei, da się dzięki analizie zróżnicowanego poczucia tożsamości aktorów kształtujących politykę zagraniczną danego państwa, sformułować wnioski ważne dla całej nauki o stosunkach międzynarodowych?¹⁷

2. „Poziom analizy” jako narzędzie badawcze

Valerie Hudson, jedna z bardziej oryginalnych i kreatywnych badaczek rozwijających teorię polityki zagranicznej, pracując nad poświęconą jej monografią¹⁸, zanotowała ważne spostrzeżenie: „Każda dyscyplina teoretyczna ma swoje podłoże. «Podłoże» oznacza określenie podstawowego lub fundamentalnego poziomu, na którym występują zjawiska w danej dziedzinie badań. (...) Stosunki międzynarodowe (SM) jako dziedzina badań również mają swoje podłoże. Wszystko, co występuje między narodami i obejmuje całe narody opiera się na *ludziach podejmujących decyzje, działających pojedynczo lub w grupach* [wyróżnienie w oryginale – WK]. W pewnym sensie podłożem SM jest więc to samo podłoże, co wszystkich nauk społecznych. Zrozumienie, jak ludzie postrzegają i reagują na świat wokół nich, i jak ludzie kształtują i są kształtowani przez świat wokół nich, jest centralnym zagadnieniem dla badaczy z nauk społecznych, w tym tych z SM”¹⁹.

Nic więc dziwnego, że właściwie wszyscy poszukujący wyjaśnień zjawisk zachodzących w międzynarodowej dziedzinie życia społecznego, świadomie lub nie, tworzą na potrzeby prowadzonych przez siebie badań modele analityczne definiujące i szeregujące obszary, które – w ich przekonaniu – wymagają uwagi. A że w „ostatniej instancji” wszystkie procedury i tak muszą odnieść do działań podejmowanych przez ludzi (decydentów, aktorów, sprawców *et c.*), różnie myślącym, czującym i reagującym oraz ulegającym różnym wpływom płynącym ze środowiska, w którym przychodzi im działać, to „katalog” wspomnianych

obszarów badawczych może wydawać się nieskończony i nieogarniony. Myślenie teoretyczne domaga się jednak porządku, który to termin dla każdego badacza może oznaczać co innego, ale zdecydowana większość zgadza się co do dwóch – zgodnie z naturą ludzkiego umysłu: porządek oznacza określenie relacji między analizowanymi obszarami i ustalenie ich hierarchii. Jeśli więc tylko nie traktować słowa „poziom” metaforycznie lub żargonowo („uprawnienia na poziomie strony umożliwiają określanie różnych poziomów dostępu”²⁰), to wypada zgodzić się, że określenie „poziom analizy” jest nie tylko popularną, ale i użyteczną kategorią nauki o stosunkach międzynarodowych. Jest też skutecznym, „teoriotwórczym” instrumentem tej nauki.

Precyzując tę konstatację trzeba zauważyć, iż problem „poziomu analizy” jako narzędzia badawczego dotyczy odrębności, a zarazem współzależności zachodzących między obiektem (społecznym), który jest przedmiotem badań a założeniami metodologicznymi, z którymi do nich przystępujemy i otrzymanymi rezultatami. Zazwyczaj przyjmuje się, że dyskusję na ten temat – trwającą od przełomu lat 50. i 60. ubiegłego wieku – wywołały dwie prace należące do kanonu: Kennetha Waltza: *Man, the State and War*²¹ i Mortona Kaplana: *System and Process in International Politics*²² oraz inspiracje zaczerpnięte z dzieł Raymonda Arona: *Introduction à la philosophie de l'histoire. Essai sur les limites de l'objectivité historique* i *Paix et guerre entre les nations*²³, jako pierwszy zaś systematycznie do zagadnienia podszedł J. David Singer w artykule *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*²⁴, wykazując zróżnicowanie metodologicznych implikacji studiów prowadzonych na poziomie narodowym (państwowym) i międzynarodowym (systemowym). Zapoczątkowane wówczas rozważania dotyczyły kwestii elementarnych: co może być podstawą zdefiniowania poszczególnych poziomów i ile ich sensownie warto wyróżnić.

W 1995 r. dyskusję próbował uporządkować Barry Buzan w opracowaniu o charakterze – jak sam to określił „historii intelektualnej”: *The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered*²⁵. Dowodził w nim, że wiele ujawnionych w debacie kontrowersji wynika z nieodróżniania przedmiotu analizy od źródeł wyjaśniania. Jak tłumaczył, w pierwszym przypadku mamy do czynienia z podejściem ontologicznym – wyróżnianiem rozmaitych jednostek (obiektów, przedmiotów) analizy, natomiast w przypadku drugim chodzi o podejście epistemologiczne, które w „poziomach analizy” widzi rozmaite zmienne (czynniki, wymiary), za pomocą których wyjaśnia się zachowanie (postępowanie) poszczególnych jednostek. Rozróżnienie to nie stoi przy tym w sprzeczności z innym podziałem fundamentalnym dla nauki o stosunkach międzynarodowych: rozróżnianiem struktury – aspektów funkcjonalnych i jednostek – aspektów

ewolucyjnych jako dwóch oddzielnych atrybutów systemu (systemów) tworzonego (tworzonych) przez te stosunki w konkretnej sytuacji historycznej.

W 2001 r. James Lee Ray w artykule *Integrating Levels of Analysis in World Politics*²⁶ dodał do tego podziału jeszcze trzeci człon – rozumienie poziomów analizy jako interakcji zachodzących między różnymi jednostkami (całościami) społecznymi. W tym kierunku poszło później wielu innych badaczy, gdyż w warunkach globalizacji i „transgraniczności” wydaje się on szczególnie obiecujący poznawczo. Tym bardziej, że jak zauważa Ray, nasilenie kompleksowości, złożoności zjawisk międzynarodowych w warunkach postępującej globalizacji i „usieciowienia” świata nie powinno zacierać świadomości, że „większość sporów i wojen zaczyna się jako dwustronna konfrontacja”²⁷, a zatem „najwyższy” – globalny poziom analizy niekoniecznie i nie zawsze jest właściwy. Innymi słowy, dla wyników poznania badanej rzeczywistości międzynarodowej ma znaczenie, jak badacz ujmuje oddziaływania zachodzące między poszczególnymi „poziomymi”.

3. Trzy poziomy analizy polityki zagranicznej

Z punktu widzenia badań nad polityką zagraniczną uzasadnione jest wydzielenie trzech poziomów analitycznych. Podyktowane jest to trzema uzupełniającymi się przyczynami (jeszcze jeden dowód na to, że „trzy” to ulubiona liczba przedstawicieli nauk społecznych...). Po pierwsze, użytecznością podejścia, które Barry Buzan klasyfikuje jako epistemologiczne (por. wyżej), zestawionego, po drugie, z zasadniczym modelem struktury społecznej: całość – część – składnik oraz, po trzecie, wspartego wnioskami płynącymi ze studiów nad bezpieczeństwem, wskazującymi, że są to również obszary, w których lokuje się zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa²⁸ lub lekcjami, jakich dostarczają badania nad przyczynami wojen (między państwami)²⁹. I tak, idzie tu o następujące poziomy:

- a) poziom międzynarodowy – polityka zagraniczna interpretowana jest jako reakcja na środowisko zewnętrzne;
- b) poziom państwowy – politykę zagraniczną traktuje się jako rezultat krajowego splotu określonych czynników;
- c) poziom decyzji – politykę zagraniczną ujmuje się jako określanie celów i środków działania.

a) Poziom międzynarodowy

Poziom międzynarodowy to poziom, na którym polityka zagraniczna inter-

pretowana jest jako reakcja na bodźce płynące ze środowiska zewnętrznego, zgodnie z realistycznym, idealistycznym, konstruktywistycznym (lub innym) postrzeganiem świata. W tym pierwszym przypadku przedmiotem zainteresowania badacza, jest to, co możliwe – co dzięki polityce zagranicznej można w stosunkach międzynarodowych osiągnąć, w warunkach panującej w nich anarchii i z uwzględnieniem złej, egoistycznej natury człowieka. Podstawowe wartości, występujące w życiu międzynarodowym, to przetrwanie i wpływ, a podstawowe źródło wszelkich konfliktów to walka o władzę. W drugim przypadku przedmiotem zainteresowania jest to, co pożądane – zmiany, jakie dzięki polityce zagranicznej można w stosunkach międzynarodowych przeprowadzić. Naturą życia międzynarodowego jest harmonia, człowiek zaś jest z gruntu dobry i skłonny do współpracy; jeśli tego nie widać na co dzień, to z winy źle pomysłanych instytucji społecznych. Podstawowe wartości życia międzynarodowego to pokój i sprawiedliwość, główne źródło konfliktów – błędne postrzeganie cudzych intencji. W przypadku konstruktywizmu punkt wyjścia jest nieco inaczej zbudowany – konstruktywista zwraca uwagę przede wszystkim na wielorakie formy tożsamości zbiorowej, państwo pojmuje jako zachowania kształtowane przez przekonania elity i wspólne normy. Sam wgląd w struktury międzynarodowe niczego – jego zdaniem – nie wyjaśnia, a zmiany w stosunkach międzynarodowych można i należy osiągnąć, ale tylko drogą ewolucyjną.

W dwóch ostatnich dekadach na tym poziomie, z jednej strony szczególnie intensywnie rozwijane jest podejście globalne, opisujące procesy o globalnym zasięgu społecznym i używające kategorii takich jak polityka globalna czy bezpieczeństwo globalne, dotyczących, czy obejmujących, wszystkie państwa na świecie. Ale z drugiej strony, pojawiają się pytania o to, czy rzeczywiście globalizacja nieuchronnie powoduje upadek potęgi/władzy państw i uniformizację polityki, czy też trzeba ją rozumieć jako rozrost instytucji międzynarodowych, a potęgą państwa polega teraz na skutecznym wykorzystywaniu samej obecności tychże instytucji i zdolności manipulowania ich działaniami?³⁰ A może tak historia, jak i współczesność wypełniona jest przekształceniami wywołanymi przez ścieranie się kulturowych motywów działania, tylko niekiedy zastępowanych przez „realistycznie” pojmowany interes. W odniesieniu do postępowania państw – do ich polityki zagranicznej – kluczową rolę odgrywają zmiany w kryteriach, na podstawie których postrzegają one swoją pozycję międzynarodową. Zasadnicza struktura międzynarodowa to sieć norm nazywanych „kulturowymi”, które rządzą społecznymi interakcjami³¹.

Generalnie, w analizach prowadzonych na tym poziomie akcentowane są zwłaszcza ograniczenia, jakie na działania państw nakłada środowisko międzynarodowe. Polityka zagraniczna przedstawiana jest jako poddana ogólnym pra-

widłowościom życia międzynarodowego i zjawiskom intensyfikacji więzi międzynarodowych o różnym zasięgu. Składają się na nią te wszystkie formy wzajemnego oddziaływania ludzi, które prowadzą do ich skupiania się w funkcjonalną całość; jej utrzymywanie wyraża dążenie do ustalenia pewnego porządku społecznego (wzorów postępowania, środków kontroli, sankcji *Źc.*). Charakterystyczną cechą więzi społecznej jest jej budowa – przechodzenie od elementów prostszych, krótkotrwałych do bardziej złożonych, trwających dłużej. Dla ich opisu używa się sekwencji pojęć takich jak: styczności – kontakty – zachowania – działania – stosunki – organizacje – struktury *Źc.*³². To właśnie o tak rozumianym społeczeństwie globalnym pisał już wiele lat temu Anthony Giddens zwracając uwagę na gwałtowny wzrost tempa i zakresu interakcji między ludźmi na całym świecie, redukcję znaczenia czasu i przestrzeni jako czynników rozwoju społecznego, występowanie globalizacji nie tylko w postaci makroprocesów i megatrendów, lecz także przemian w życiu codziennym, nieradzenie sobie z nowymi problemami przez istniejące struktury społeczne i polityczne, wreszcie – na wyzwanie, jakie wobec tych zjawisk stanowi potrzeba stworzenia światowego systemu zarządzania³³.

b) Poziom państwowy

Na państwowym poziomie analizy politykę zagraniczną traktuje się jako rezultat krajowego splotu określonych czynników politycznych, ekonomicznych, społecznych *Źc.*, a zagrożenia bezpieczeństwa wynikają z czynników wewnętrznych. W tym podejściu można wyróżnić dwa ujęcia: przedmiotowe i podmiotowe.

Ujęcie przedmiotowe polega na identyfikacji i charakterystyce wszelkich zjawisk zachodzących w społeczeństwie, których rezultatem jest polityka zagraniczna. Ich katalog jest tyleż obszerny co powszechnie znany; jedynie tytułem przypomnienia wskazać warto na rozróżnianie źródeł rządowych i pozarządowych, ludzkich – bezpośrednich (psychospołecznych, socjologicznych i politycznych) i tzw. pozaludzkich (ekonomicznych, technologicznych *Źc.*) oraz uwarunkowań ustrojowych (procesy identyfikacji, artykulacji i agregacji interesów wewnętrznych) i taktycznych (udział problematyki zagranicznej w kampaniach wyborczych, kreowanie „wroga zewnętrznego” *Źc.*). Przy tym, niewątpliwie trafna jest opinia, w myśl której aktywność społeczeństwa zorganizowanego w państwo, skumulowana w formie polityki zagranicznej tego państwa, w większości przypadków wywodzi się z całego kompleksu źródeł, z których każde wnosi do tej aktywności swój wkład, lecz samo żadne nie jest wystarczające dla jej determinowania³⁴. Wyjątek mogą stanowić przełomowe okresy w dziejach danego państwa, zmieniające samą jego istotę, co odzwierciedla się w zmianie „kierunku” polityki zagranicznej i jej fundamentalnych założeń.

Najgłośniejsze chyba rozważania prowadzone w ramach ujęcia przedmiotowego dotyczą koncepcji „demokratycznego pokoju”. Mówi ona, że państwa o ustroju demokratycznym nie prowadzą wojen (podkreślmy: nie prowadzą wojen ze sobą), a wynika to w głównej mierze z przyczyn wewnętrznych: zarówno pragmatycznych – państwa te dysponują innymi niż przemoc środkami rozwiązywania sporów i zapewniania sobie bezpieczeństwa, jak i etycznych – wyrzeczenie się przemocy bezpośredniej w stosunkach wzajemnych postrzegają jako uzasadnioną normę. To z kolei postrzega się jako efekt splotu kilku różnych czynników: politycznego – podjęcie decyzji o przystąpieniu do wojny jest w demokracji procedurą długotrwałą i grożącą utratą poparcia potrzebnego w kolejnych wyborach, społecznego – w demokracji, paradoksalnie, obywatele często wolą zajmować się swoimi sprawami niż państwową polityką, gospodarczego – korzyści płynące ze współpracy z danym kraje są większe niż te, które wyniknęłyby z napaści na niego, na koniec aksjologicznego – głoszonych deklaracji o pokoju jako wartości najwyższej³⁵.

Drugie ujęcie to ujęcie podmiotowe – identyfikacja udziału poszczególnych elementów struktury społecznej w procesie kształtowania polityki zagranicznej, wywiązywania się władzy z przypisanej jej roli „reprezentanta narodu”, interesów ugrupowań i organizacji wzmacniających lub osłabiających spójność procedur, za pomocą których aspiracje społeczne przekazywane są organom odpowiedzialnym za prowadzenie polityki zagranicznej.

W tej sferze na szczególną uwagę zasługuje zapewne zjawisko „dyplomacji publicznej” – rozumiane nie jako informacyjna i edukacyjna działalność rządu, lecz jako wywieranie wpływu przez instytucje pozarządowe i osoby prywatne na politykę zagraniczną, zawsze w sposób jawny, motywowane chęcią doprowadzenia do wzajemnego zrozumienia stron dyplomatycznych oddziaływań³⁶. Skuteczność tego rodzaju wpływu jako instrumentu zabiegania o realizację interesów państwa na arenie międzynarodowej jest kwestionowana, szczególnie przez zwolenników realizmu politycznego, ale niewątpliwie dyplomacja publiczna stanowi dodatkowy kanał komunikacji międzynarodowej, wykorzystujący energię społeczną.

c) Poziom decyzji

Poziom decyzji oznacza, że politykę zagraniczną, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa, ujmuje się jako określanie celów i środków działania, stosownie do przyjętego modelu procesu decyzyjnego. Jest to w istocie najbardziej ugruntowane podejście w analizie polityki zagranicznej i wysiłkach zmierzających do jej uogólnionej, teoretycznej interpretacji. Już w 1954 r. amerykańscy badacze Richard C. Snyder, H. W. Bruck i Burton M. Sapin zaproponowali, by decyzje

badac jako zjawiska, w których występują istotne podobieństwa i skonstruowali schemat, w którym proces podejmowania decyzji analizowany jest we współzależności z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym oraz strukturami i zachowaniami społecznymi. Jądem tego schematu jest percepcja osób podejmujących decyzje jako klucz do zrozumienia polityki, a ta z kolei wynika z ich uprzedzeń, procedur organizacyjnych, w których działają i kultury, w której żyją³⁷.

Jako pierwszy wyróżnił i scharakteryzował trzy podstawowe modele procesu decyzyjnego inny znany przedstawiciel amerykańskiej nauki o stosunkach międzynarodowych, Graham T. Allison. Były to modele: polityki racjonalnej – polityki jako wyboru dokonywanego przez przywódcę kraju, a podyktowanego interesem narodowym; procesu organizacyjnego – polityki jako efektu funkcjonowania wcześniej określonych procedur i ustanowionych instytucji; polityki biurokratycznej – polityki jako rezultatu przetargów dokonywanych w ramach gremium podejmującego decyzje, składającego się z przedstawicieli rozmaitych grup interesu i interpretacji wytworzonej sytuacji³⁸. Kolejni autorzy rozwijali i „niuansowali” propozycję Allisona, uznawaną obecnie za kanon myślenia o poziomie decyzyjnym w analizie polityki zagranicznej i mnożyli liczbę modeli.

Trzy aspekty owego kanonu zasługują na podkreślenie. Po pierwsze, podejście to opiera się na aktywistycznej interpretacji polityki – w tym polityki zagranicznej, zakładającej, że wszelka polityka jest sferą świadomych, celowych działań osób występujących w określonych rolach politycznych. Działania owe mogą układać się w długotrwałe, nie zawsze czytelne procesy, sprawiające wrażenie dyktowanych przez niejasne, fatalistyczne siły, zawsze jednak pozostają domeną ludzkich intencji, doprowadzających do podjęcia decyzji uruchamiających wyznaczone działania (choć skutki ich mogą już być nieprzewidziane i niepożądane).

Po drugie, najśłynniejszym „laboratorium”, w którym wielu badaczy testowało swoje hipotezy i koncepcje, jest kubański kryzys rakietowy z października 1962 r. Na podstawie ujawnionych materiałów archiwalnych z tego okresu – obecnie zarówno przez Stany Zjednoczone, jak i Rosję – sformułowano wiele twierdzeń do tyczących podejmowania decyzji w polityce zagranicznej. Warto przy tym dodać, że choć najnowsze wspomnienia bohaterów tamtych wypadków i świeżo odtajnione dokumenty podsycają dramatyzm tamtych wydarzeń³⁹, to nie wpływają w istotny sposób na ustalenia teoretyczne, czyli podstawowe cechy poszczególnych modeli⁴⁰.

Po trzecie, szczególną użyteczność poznawczą wykazuje uogólniony – i uproszczony, jak chcą niektórzy – model racjonalnego aktora. Głosi on: „Racjonalny aktor, na podstawie posiadanych informacji, ocenionych przez pryzmat wyznawanych wartości, dąży do osiągnięcia najbardziej pożądanego celu”⁴¹. Je-

go zaletą jest oczywiście nie tyle wyróżnienie tych trzech części składowych procesu decyzyjnego, co ukierunkowanie studiów nad daną decyzją na badanie co faktycznie wiedział „aktor” podejmujący daną decyzję – a nie jakiej wiedzy spodziewa się po nim badacz; jakie naprawdę wartości mu przyświecały – a nie jakie deklarował w kampanii wyborczej czy wystąpieniach publicznych; jakie były jego rzeczywiste cele – a nie te, które wynikałyby z jego oświadczeń czy dokumentów programowych. Zauważmy, że w takim ujęciu nie ma decyzji irracjonalnych (nieracjonalnych); jeśli badana przez nas tak nam się jawi, to oznacza to tylko, że nie potrafimy właściwie zrekonstruować wiedzy aktora, odtworzyć jego systemu wartości, lub też rozszyfrować jego prawdziwych celów...



Dążąc do holistycznego (całościowego) poznania polityki zagranicznej, należy – naturalnie – przyjąć kompleksową strategię postępowania badawczego, opierając się na założeniu, że wyjaśnienia budowane na poszczególnych poziomach nie mogą być traktowane jako zupełne, ani jedyne. Trzeba zatem przeprowadzić analizę na wszystkich kolejnych szczeblach, co najwyżej dozując wysiłki na każdym z nich zależnie od okoliczności: status państwa – mocarstwo czy państwo mniejsze; okres brany pod uwagę – poszczególne wydarzenia czy dłuższy proces; szczególne cele badawcze – pogłębienie poznania czy osiągnięcie efektów praktycznych.

Następnie konieczne jest zebranie, złożenie w całość wiedzy uzyskanej na poszczególnych poziomach. Dzięki temu można spełnić dwa zasadnicze wymogi. Po pierwsze, ukazać wieloaspektowość uwarunkowań polityki zagranicznej, która będąc funkcją potrzeb podmiotu (określonego państwa), modyfikowana jest i współokreślana przez potrzeby praktyki międzynarodowej (całego systemu międzynarodowego). Po drugie, uwzględnić fakt, że polityka zagraniczna jest działalnością konkretnych ludzi, którzy dokonują własnych wyborów, podejmują swoje decyzje, ale wszystkie te wybory i decyzje są przejawem szerszej praktyki politycznej, tak wewnętrznej, jak i międzynarodowej, również domagającej się wyjaśnienia. Jak napisał jeden z ekspertów: „Postęp teoretyczny będzie utrudniony dopóki teoretycy nie wyrzekną się ślepej uliczki narzuconej przez model oddzielnej dziedziny krajowej i zagranicznej...”⁴².

PRZYPISY

- 50 I. Por. liczący sobie ponad pół wieku i masowo cytowany artykuł J. D. Singera: *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*, „World Politics” 1961,

- vol. 14, Nr 1, ss. 77-92 i aktualną pozycję o charakterze encyklopedycznym: *Levels of Analysis*, [w:] M. Griffiths, T. O'Callaghan, S. C. Roach, *International Relations: The Key Concepts*, New York 2009, s. 188.
2. „Politykę zagraniczną odnosimy wyłącznie do państw, gdy politykę w ogólnym rozumieniu mogą uprawiać także inne podmioty, na przykład partie polityczne” – S. Bieleń, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 21.
 3. „[P]olitykę zagraniczną określić należy jako działania polityczne o odpowiednim zasięgu społecznym, wywołujące następstwa w środowisku społecznym szerszym niż pojedyncze społeczeństwo i jego organizacja polityczna” – W. Kostecki, *Polityka zagraniczna. Teoretyczne podstawy badań*, Warszawa 1988, s. 74.
 4. Zob. W. Kostecki, «*Foreign Policy Analysis*» jako dziedzina badań w nauce stosunków międzynarodowych, niepublikowany materiał dla Zarządu Głównego PTSM, Warszawa 2010.
 5. Zob. A. J. R. Groom, *Foreign Policy Analysis: From Little Acorn to Giant Oak?*, „International Studies” 2007, vol. 44, nr 3, ss. 195-215.
 6. Zob. B. Buzan, *The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered*, [w:] K. Booth, S. Smith [red.], *International Relations Theory Today*, Cambridge, Oxford 1995, s. 199.
 7. Zob.: M. Breuning, *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, New York 2007; O. Wæver, *Thinking and Rethinking in Foreign Policy*, „Cooperation and Conflict” 1990, vol. 25, nr 3, ss. 153-170.
 8. Zob.: J. A. Garrison [red.], *Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium*, „International Studies Review”, 2003, vol. 5, June, ss. 155-202; S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2008.
 9. Zob.: *Foreign Policy*, [w:] *Handbook of Public Policy* 2006, SAGE Publications, http://sage-ereference.com/hdbk_pubpolicy/Article_n21.html, data modyfikacji: 26-09-2009, V. M. Hudson [red.], *Culture and Foreign Policy*, Boulder 1997.
 10. Zob.: Ch. Alden, *Foreign Policy Analysis: Understanding the Diplomacy of War, Profit and Justice*, London 2008; V. M. Hudson, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Lanham 2007, ss. 14-33; S. G. Walker, A. Malici, M. Schafer [red.], *Rethinking Foreign Policy Analysis: States, Leaders, and the Microfoundations of Behavioral International Relations*, New York 2010.
 11. Zob. V. M. Hudson, *Foreign Policy...*, op. cit., ss. 7-9.
 12. Ibidem, ss. 185-194.
 13. Zob. F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 2009.
 14. Zob. S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 2008.

15. Zob.: R. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, New York 2000; idem, *Polityka wojowników. Dlaczego przywództwo potrzebuje pogańskich wartości*, Warszawa 2009.
16. Zob. J. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001.
17. Zob.: M. Breuning, *Bringing «Comparative» Back to Foreign Policy Analysis*, „International Politics”, 2004, vol. 41, nr 4, ss. 618-628; B. White, *The European Challenge to Foreign Policy Analysis*, „European Journal of International Relations”, 1999, vol. 5, nr 1, ss. 37-66.
18. Zob. V. M. Hudson, *Foreign Policy...*, op. cit.
19. V. M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*, „Foreign Policy Analysis”, 2005, vol. 1, nr 1, s. 1.
20. Dlaczego warto używać uprawnień na poziomie strony – Witryny – Pomoc, <https://support.google.com/sites/answer/1387384?ht=pl>, data dostępu 5-05-2013.
21. Zob. K. N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, New York 1954.
22. Zob. M. A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, New York 1957.
23. Zob.: R. Aron, *Introduction à la philosophie de l'histoire. Essai sur les limites de l'objectivité historique*, Paris 1938, wydanie angielskie ukazało się 10 lat później: *Introduction to the Philosophy of History: An Essay on the Limits of Historical Objectivity*, London 1948; idem: *Paix et guerre entre les nations*, Paris 1962, wydanie angielskie: *Peace and War*, London 1966.
24. Zob. J. D. Singer: *The Level-of-Analysis Problem...*, op. cit.
25. Zob. B. Buzan, *The Level of Analysis Problem...*, op. cit., ss. 202-205.
26. Zob. J. L. Ray, *Integrating Levels of Analysis in World Politics*, „Journal of Theoretical Politics”, 2001, vol. 13, nr 4, ss. 355-388.
27. Ibidem, s. 383.
28. Zob. W. Kostecki, *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012.
29. Zob. D. S. Geller, J. D. Singer, *Nations at War: A Scientific Study of International Conflict*, Cambridge 1998.
30. Zob.: J. Krieger, *Globalization and State Power: A Reader*, New York 2006, ss. 7 i nast.; J. E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, New York 2002.
31. Zob. R. N. Lebow, *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge 2008.
32. Zob. W. Kostecki, *Nauka o stosunkach międzynarodowych a socjologia*, [w:] A. Gałganek, E. Halizak, M. Pietraś, *Wielo- i interdyscyplinarność nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2012, ss. 112-113.
33. Zob. A. Giddens: *Sociology*. Cambridge 1989. Wyd. polskie – *Socjologia*, War-

- szawa, 1994 i późniejsze; idem: *Runaway World: How Globalization Is Reshaping Our Lives*, New York 2000.
34. Zob. W. Kostecki, *Polityka zagraniczna...*, op.cit., ss. 57-58.
35. Zob. W. Kostecki, *Strach i potęga...*, op. cit., ss. 79-80 i nast.
36. Zob. N. Snow, P. M. Taylor, *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York 2009.
37. Zob. R. C. Snyder, H. W. Bruck, B. M. Sapin, *Decision-Making As an Approach to the Study of International Politics*, Princeton 1954. Zob. też R. C. Snyder i in., *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, New York 2002.
38. Zob. G. T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971.
39. Zob. W. Kostecki, *Zacznijmy wojnę w poniedziałek. Kubański kryzys rakietowy 1962*, Warszawa 2012.
40. Zob. G. T. Allison, P. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York 1999.
41. Sformułowanie to jest efektem dyskusji prowadzonych przez zespół badaczy zajmujących się teorią polityki najpierw w Centralnym Ośrodku Metodycznym Studiów Nauk Politycznych, a potem Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; nie potrafię podać „drukowanego” źródła [przyp. WK].
42. Y. H. Ferguson, R. W. Mansbach, *Remapping Global Politics: History's Revenge and Future Shock*, Cambridge 2004, s. 84.