STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

International Relations

Instytut Stosunków Międzynarodowych • Uniwersytet Warszawski

STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

International Relations

Nr 2 Tom 52

Scholar

2016

kwartalnik

Redaktor naczelny: *Edward Haliżak*

Sekretarz redakcji: *Jacek Kosiarski*

Redaktor numeru: *Marcin F. Gawrycki*

Redaktorzy tematyczni:
polityka zagraniczna – *Dariusz Popławski*
studia bezpieczeństwa – *Roman Kuźniar*
studia regionalne – *Marcin F. Gawrycki*
międzynarodowa ekonomia polityczna – *Edward Haliżak*
historia stosunków międzynarodowych – *Agnieszka Bógdał-Brzezińska*
instytucje i prawo międzynarodowe – *Grażyna Michałowska*

Redaktor statystyczny: *Karina Jędrzejowska*

Redaktorzy językowi:
Maja Wolsan – j. angielski
Matthew McCartney – j. angielski
Markus Pauli, *Uli Räther* – j. niemiecki
Magdalena Pluta – j. polski

Adres redakcji:
„Stosunki Międzynarodowe
– International Relations"
Instytut Stosunków Międzynarodowych UW
ul. Żurawia 4, 00-503 Warszawa
tel. 22 55 31 635, fax 22 55 31 636
e-mail: ismn@uw.edu.pl

Copyright © by
Instytut Stosunków Międzynarodowych,
Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych UW, 2016

Publikacja dofinansowana
przez Instytut Stosunków Międzynarodowych,
Wydział Nauk Politycznych
i Stosunków Międzynarodowych UW

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa

ISSN 0209-0961

Realizacja:
Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa
tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91;
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl
Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: MCP, Marki
Nakład: 300 egz.

Rada naukowa:

Amitav Acharya, American University, Washington
Stanisław Bieleń, Uniwersytet Warszawski
Dieter Bingen, Deutsches Polen-Institut, Darmstadt
Shantanu Chakrabarti, University of Calcutta
Alan Chong, S. Rajaratnam School of International Studies, Singapore
Konstantin Chudolej, Sankt-Pietierburgskij Gosudarstwiennyj Uniwiersitiet
Charles F. Doran, The Johns Hopkins University
Józef M. Fiszer, Polska Akademia Nauk
Jochen Franzke, Universität Potsdam
Marcin F. Gawrycki, Uniwersytet Warszawski
Idesbald Goddeeris, Katholieke Universiteit Leuven
Edward Haliżak, Uniwersytet Warszawski
Andrew Hurrell, University of Oxford
Peter Joachim Katzenstein, Cornell University
Roman Kuźniar, Uniwersytet Warszawski
Andrzej Mania, Uniwersytet Jagielloński
John J. Mearsheimer, University of Chicago
Grażyna Michałowska, Uniwersytet Warszawski
Rahul Mukherji, Universtät Heidelberg
Özgün Erler Bayir, Istanbul University
Harsh V. Pant, King's College London
Marek Pietraś, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Dariusz Popławski, Uniwersytet Warszawski
Jean-Christophe Romer, Université Strasbourg III
Jorge A. Schiavon, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico City
Jivanta Schöttli, Universität Heidelberg
Elżbieta Stadtmüller, Uniwersytet Wrocławski
Kate Sullivan de Estrada, University of Oxford
Arlene B. Tickner, Universidad de los Andes, Bogota
Wang Jisi, Peking University
Ryszard Zięba, Uniwersytet Warszawski
Katarzyna Żukrowska, Szkoła Główna Handlowa

W 2016 roku ukażą się
cztery numery czasopisma tworzące tom 52.

Spis treści

S T U D I A

11 Liberalna teoria polityki zagranicznej i jej analityczne zastosowanie
Edward Haliżak

39 Użyteczność analitycznego eklektyzmu w badaniu stosunków Polski z Rosją
Adriana Dudek

71 Stosunki międzynarodowe – między pozytywizmem a postpozytywizmem
Magdalena Kozub-Karkut

91 The Promises and Pitfalls of Realist Explanations of Power Politics in Europe
Knud Erik Jørgensen

105 Teoria handlu międzynarodowego Johna Stuarta Milla
Łukasz Gołota

123 Analiza polityki zagranicznej państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (I)
Marcin Florian Gawrycki

143 Sprawiedliwość i solidarność w polityce zagranicznej Izraela na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych
Anna M. Solarz, *Marcin Szydzisz*

161 Sojusz Pacyfiku – nowy model integracji latynoamerykańskiej?
Anita Oberda-Monkiewicz

179 The Central African Republic as a Fragile (Failed) State
Wiesław Lizak

195 Russia and the European Union: The Present Rift and Chances for Future Reconciliation
Konstantin Khudoley

215 The Russian Federation, the United States, and International Order as a Social Construct
Aleksandar Jankovski

251 Problemy i wyzwania polskiego systemu udzielania ochrony międzynarodowej
Dorota Heidrich, *Justyna Nakonieczna-Bartosiewicz*

275 'Local Boys With Guns!' Is Armed Vigilantism an Indicator of the Global Trend Towards Privatised Security?
Shantanu Chakrabarti

289 Trustworthy Nuclear Sovereigns? India and Pakistan after the 1998 Tests
Kate Sullivan de Estrada, *Nicholas J. Wheeler*

307 Chinese Perception of the US – Exploring China's Foreign Policy Motivations
Biwu Zhang

323 Rousseau's *Considerations on the Government of Poland* and the General Will Beyond Borders
Benjamin Thompson

343 La Vía Campesina i zjawisko *food sovereignty*: między obietnicą a jej spełnieniem w przestrzeni transnarodowej
Łukasz Wordliczek

355 The Muslim Brotherhood and the Crisis in the GCC: Roots, Issues and Implications
Wojciech Grabowski

367 Polskie zaangażowanie w Afryce. Ambasador Lewandowski w ONZ a sprawa Konga
Barbara Kratiuk

SPRAWOZDANIA

383 Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji *Perception of the Russian Federation in the close neighbourhood*, zorganizowanej przez Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych i Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej – Warszawa, 8 kwietnia 2016 r.
Andrzej Szeptycki

387 Sprawozdanie z międzynarodowej jubileuszowej konferencji naukowej „Współpraca Polski i Niemiec w obszarze bezpieczeństwa: dwadzieścia pięć lat wspólnych doświadczeń" – Warszawa, 24 maja 2016 r.
Karina Paulina Marczuk

392 Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji *Is India a rising power? European and Indian perspectives* – Warszawa, 12 maja 2016 r.
Aleksandra Jaskólska, Barbara Kratiuk

RECENZJE

399 Iwona Krzyżanowska-Skowronek, *Teorie zmiany na przykładzie włoskiej polityki wschodniej* – odpowiedź na komentarz do recenzji pracy doktorskiej
Teresa Łoś-Nowak

410 Ferenc Gyuris, *The Political Discourse of Spatial Disparities: Geographical Inequalities Between Science and Propaganda*
Tomasz Biernacki

415 Malik Mufti, *Daring and Caution in Turkish Strategic Culture: Republic at Sea*
Karol Wasilewski

419 Anna Grzywacz, Łukasz Zamęcki, *Kultura – gospodarka – polityka: o singapurskim modelu rozwoju i jego implementacji w ChRL*
Jan Rowiński, *Joanna Dobkowska*

Contents

STUDIES

11 The Liberal Theory of Foreign Policy and Its Analytical Application
Edward Haliżak

39 The Usefulness of Analytical Eclecticism in Studying the Relations between Poland and Russia
Adriana Dudek

71 International Relations – Between Positivism and Post-Positivism
Magdalena Kozub-Karkut

91 The Promises and Pitfalls of Realist Explanations of Power Politics in Europe
Knud Erik Jørgensen

105 John Stuart Mill's Theory of International Trade
Łukasz Gołota

123 An Analysis of the Foreign Policy of Latin American and Caribbean Countries (Part 1)
Marcin Florian Gawrycki

143 Justice and Solidarity in Israel's Foreign Policy in the United Nations
Anna M. Solarz, *Marcin Szydzisz*

161 The Pacific Alliance – A New Model of Latin American Integration?
Anita Oberda-Monkiewicz

179 The Central African Republic as a Fragile (Failed) State
Wiesław Lizak

195 Russia and the European Union: The Present Rift and Chances for Future Reconciliation
Konstantin Khudoley

215 The Russian Federation, the United States, and International Order as a Social Construct
Aleksandar Jankovski

251 Problems and Challenges of the Polish System of International Protection
Dorota Heidrich, *Justyna Nakonieczna-Bartosiewicz*

275 'Local Boys with Guns!' Is Armed Vigilantism an Indicator of the Global Trend Towards Privatised Security?
Shantanu Chakrabarti

289 Trustworthy Nuclear Sovereigns? India and Pakistan after the 1998 Tests
Kate Sullivan de Estrada, Nicholas J. Wheeler

307 Chinese Perception of the US – Exploring China's Foreign Policy Motivations
Biwu Zhang

323 Rousseau's *Considerations on the Government of Poland* and the General Will Beyond Borders
Benjamin Thompson

343 La Vía Campesina and the Concept of Food Sovereignty: Between a Promise and Its Fulfilment in Transnational Space
Łukasz Wordliczek

355 The Muslim Brotherhood and the Crisis in the GCC: Roots, Issues and Implications
Wojciech Grabowski

367 Polish Involvement in Africa: Ambassador Lewandowski in the UN and the Congo Issue
Barbara Kratiuk

REPORTS

383 Report from the international conference "Perception of the Russian Federation in the close neighbourhood", organised by the Institute of International Relations of the University of Warsaw, the Polish Society of International Studies and the Foundation for Polish-German Cooperation – Warsaw, 8 April 2016
Andrzej Szeptycki

387 Report from the jubilee international academic conference "Współpraca Polski i Niemiec w obszarze bezpieczeństwa: dwadzieścia pięć lat wspólnych doświadczeń" [Cooperation between Poland and Germany in the area of security: 25 years of common experience] – Warsaw, 24 May 2016
Karina Paulina Marczuk

392 Report from the international conference "Is India a rising power? European and Indian perspectives" – Warszawa, 12 May 2016
Aleksandra Jaskólska, *Barbara Kratiuk*

REVIEWS

399 Iwona Krzyżanowska-Skowronek, *Teorie zmiany na przykładzie włoskiej polityki wschodniej* [*Theories of Change on the Example of Italian Eastern Policy*]. Response to a commentary on the review of the PhD thesis
Teresa Łoś-Nowak

410 Ferenc Gyuris, *The Political Discourse of Spatial Disparities: Geographical Inequalities Between Science and Propaganda*
Tomasz Biernacki

415 Malik Mufti, *Daring and Caution in Turkish Strategic Culture: Republic at Sea*
Karol Wasilewski

419 Anna Grzywacz, Łukasz Zamęcki, *Kultura – gospodarka – polityka: o singapurskim modelu rozwoju i jego implementacji w ChRL* [*Culture – Economy – Politics: On the Singapore Model of Development and Its Implementation in the PRC*]
Jan Rowiński, *Joanna Dobkowska*

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201601

S T U D I A

Liberalna teoria polityki zagranicznej i jej analityczne zastosowanie

Edward Haliżak

Uniwersytet Warszawski

Celem artykułu jest rekonstrukcja liberalnej teorii polityki zagranicznej poprzez ukazanie jej założeń ontologicznych i epistemologicznych, a następnie jej analitycznego zastosowania. Teorię tę, odwołującą się do idei i wartości liberalnych, zaczęto rozwijać w latach 60. ubiegłego wieku, a po zakończeniu zimnej wojny sformułowano jej założenia, głównie w opozycji do strukturalnego realizmu, zgodnie z którym system międzynarodowy to kluczowa determinanta międzynarodowej aktywności państw. Przedstawiciele szkoły liberalnej, nie negując znaczenia uwarunkowań zewnętrznych, zwracają uwagę, że równie ważną rolę odgrywają te o charakterze wewnętrznym, np. to, czy system wewnątrzpolityczny państwa ma charakter demokratyczny czy autorytarny. Przejawia się to w ujmowaniu w analogiczny sposób obydwu systemowych uwarunkowań. Druga i trzecia część artykułu są poświęcone analizie polityki zagranicznej państw Zachodu i Stanów Zjednoczonych w kategoriach liberalnego modelu polityki zagranicznej, który może być ujmowany jako eksplanans, czyli narzędzie analityczne.

Słowa kluczowe: liberalizm, demokracja, pokój, system międzynarodowy, system wewnętrzny, neoliberalizm instytucjonalny, liberalny ład międzynarodowy, liberalny interwencjonizm, realizm, liberalna teoria polityki zagranicznej.

Liberalizm w polityce zagranicznej państw jest ujmowany dwojako: po pierwsze jako teoretyczna koncepcja (model), której założenia ontologiczne i epistemologiczne oparte są na wartościach idei liberalnej, w kategoriach których badamy politykę zagraniczną, tj. eksplanans – analityczny instrument; po drugie jako eksplanandum, czyli to, co podlega badaniu, tj. liberalna polityka zagraniczna danego państwa. Liberalizm jako teoretyczna koncepcja w badaniu polityki zagranicznej zaczął być rozwijany w latach 60. ubiegłego stulecia[1]. W tym podejściu kładzie się nacisk na takie samo

Edward Haliżak – profesor doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

[1] E. Haliżak, *Ontologia i epistemologia badania polityki zagranicznej państwa,* „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2015, t. 51, nr 4, s. 9–37.

znaczenie złożonych i ukrytych wewnątrzkrajowych uwarunkowań procesu polityki zagranicznej. Określa się to metaforycznie odkrywaniem czarnej skrzynki (*opening black box*). Przykładem jest teoria demokratycznego pokoju[2].

Liberalizm w polityce wewnętrznej i zagranicznej państwa, jak zauważa Stanley Hoffman, wyrasta ze sprzeciwu wobec wszelkiej władzy (siły), która nie jest w jakikolwiek sposób ograniczona środkami prawnymi i niezależnymi sądami[3]. Taka cecha liberalnej ideologii sprawia, że ci, którzy uznają jej system wartości, stoją w opozycji do realizmu politycznego, ich zdaniem sankcjonującego i usprawiedliwiającego działanie w kategoriach siły. Stojąc na gruncie przestrzegania rządów prawa, liberalizm nie akceptuje polityki równowagi sił – sprzeciwia się wojnie i realizacji polityki zagranicznej za pomocą siły. W liberalizmie ceni się racjonalne, legalistyczne i instytucjonalne podejście w tworzeniu porządku międzynarodowego[4].

Według Sławomira Sałajczyka, liberalizm rozpatruje rzeczywistość międzynarodową pod kątem potencjalnego pokoju oraz opiera się na założeniu istnienia harmonii interesów narodów i społeczeństw. Harmonia interesów dotyczy przede wszystkim sfery interesów ekonomicznych. Rzeczywisty interes każdego narodu polega na pełnym i nieskrępowanym rozwoju więzi ekonomicznych, wolnym handlu i współpracy gospodarczej z innymi narodami[5].

Mające na uwadze powyższe, w rozdziale rozpatrzę następujące kwestie: po pierwsze, zrekonstruuję liberalną teorię polityki zagranicznej; po drugie, rozpatrzę związki liberalizmu jako polityczno-ekonomicznej idei z polityką zagraniczną Zachodu; po trzecie, ukażę wyjątkowe i specyficzne znaczenie liberalizmu w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych (USA) po zakończeniu zimnej wojny, gdzie w zależności od przyjęcia danej perspektywy analitycznej liberalizm występuje w roli zmiennej niezależnej, która warunkuje politykę zagraniczną, i jako zmienna zależna – która jest jej celem.

Liberalne teorie polityki zagranicznej

Liberalne podejście w badaniu polityki zagranicznej zostało zapoczątkowane przez amerykańskich badaczy: Jamesa Rosenaua i Wolframa Hanriedera, którzy jako pierwsi zwrócili uwagę na potrzebę uwzględnienia wewnątrzkrajowego kontekstu w badaniu polityki zagranicznej[6]. Formułowane przez nich twierdzenia plasowały się w opozycji

---

[2] Zob. M. Doyle, *Ways of War and Peace*, W.W. Norton, New York 1997; B. Russett, J. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy Interdependence and International Organization*, W.W. Norton, New York 2001.

[3] S. Hoffman, *The crisis of liberal institutionalism*, „Foreign Policy" 1995, t. 98, s. 167.

[4] Ch. Brown, *„Really existing liberalism" and international order*, „Millenium" 1992, nr 3, s. 313–328.

[5] S. Sałajczyk, *Wizje rzeczywistości międzynarodowej*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza. Struktura. Dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 160.

[6] J. Rosenau, *The Domestic Sources of Foreign Policy*, The Free Press, New York 1967; idem, *The Scientific Study of Foreign Policy*, The Free Press, New York 1971; W. Hanrieder, *Compatibility and consensus:*

do realizmu, zgodnie z którym zachowania państw w stosunkach międzynarodowych są funkcją równowagi i maksymalizacji władzy i potęgi.

W latach lat 60. i 70. coraz liczniejsi badacze stosunków międzynarodowych, odwołując się do wartości liberalnych, zaczęli traktować liberalizm w kategoriach nieideologicznych, ale teoretyczno-metodologicznych. Przejawiało się to w poszerzeniu obszaru badawczego o nowe zjawiska i procesy zachodzące zarówno wewnątrz państw, jak i między nimi oraz w krytyce nazbyt wąskiego rozumienia kontekstu wewnątrzkrajowego i sprowadzeniu go do roli decydenta i biurokracji państwowej[7]. W tych nowych ujęciach badawczych zaczęto zwracać uwagę na takie kwestie jak: rola i miejsce grup społecznych i ich relacji z instytucjami państwa odpowiedzialnymi za politykę zagraniczną państwa, problem jej uspołecznienia i poddania demokratycznej kontroli, a także wpływu grup interesów na proces decyzyjny[8]. To przyczyniło się do identyfikacji nowego obszaru badawczego i podejścia badawczego odwołującego się do liberalnych pryncypiów[9]. Na podstawie tych przesłanek w tamtym okresie sformułowano podstawy liberalnej teorii polityki zagranicznej, która objaśniała związki przyczynowo-skutkowe między ustrojem wewnętrznym państwa (instytucjami demokratycznymi) a zachowaniem państwa w stosunku do innych[10].

Ważną inspiracją dla rozwoju teorii liberalnej polityki zagranicznej były dwie nowe tendencje, które ujawniły się w latach 70., a mianowicie wzrost współzależności i transnacjonalizm. Wzrost współzależności ekonomicznych w tamtym okresie przykuwał uwagę badaczy stosunków międzynarodowych, którzy dostrzegali w nim ważny strukturalny czynnik zmian i zachowań państw[11]. Oceniając to zjawisko z dzisiejszej perspektywy czasowej, możemy go uznać za preludium współczesnej globalizacji[12].

A proposal for the conceptual linkage of external and internal dimensions of foreign policy, „American Political Science Review" 1967, t. 61, nr 4, s. 971–982.

[7] G. Allison, M. Halperin, *Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications*, „World Politics" 1972, nr 1, s. 40–79.

[8] R. Jones, *Principles of Foreign Policy: The Civil State in Its World Setting*, Martin Robertson, Oxford 1979; M. Ninic, *Democracy and Foreign Policy: The Fallacy of Political Realism*, Columbia University Press, New York 1992; H. Muller, T. Risse-Kappen, *From the outside in and the inside out: International relations, domestic politics and foreign policy*, w: V. Hudson, D. Skidmore (red.), *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Westview, Boulder 1993; T. Risse-Kappen, *Public opinion: Domestic structure and foreign policy in liberal democracies*, „World Politics" 1991, nr 4, s. 479–512.

[9] M. Doyle, *Liberalism and world politics*, „American Political Science Review" 1986, t. 80, nr 4, s. 1151–1169.

[10] Idem, *Kant, liberal legacies and foreign affairs: Parts I and II*, „Philosophy and Public Affairs" 1983, nr 1, s. 205–235, 323–353; S. Chan, *Mirror, mirror on the wall…: Are the free countries more pacific*, „Journal of Conflict Resolution" 1984, nr 4, s. 617–648; B. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Princeton 1993.

[11] E. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, The Free Press, New York 1976; R. Keohane, J. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston 1977; E. Morse, *The transformation of foreign policies: Modernization, externalization and interdependence*, „World Politics" 1970, nr 3, s. 371–392.

[12] R. Keohane, J. Nye, *Globalization: What's new? What's not? (And so what)*, „Foreign Policy" 2000, nr 118, s. 104–119.

Jednak to pojawienie się transnarodowego paradygmatu – pojęcia transnarodowych stosunków (*transnational relations*) – było istotnym przełomem w myśleniu o istocie i naturze stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej, i utorowało drogę dla rozwoju liberalnej teorii, która wkrótce stała się konkurencyjnym paradygmatem w stosunku do realizmu[13].

Pojęcie transnarodowości opierało się na założeniu mówiącym, że państwo przestało być jedynym podmiotem stosunków międzynarodowych ze względu na wzrost znaczenia uczestników pozapaństwowych (przedsiębiorstw międzynarodowych, grup społecznych i jednostek). To zasadnicza zmiana w pojmowaniu podmiotowości, którą przestano utożsamiać wyłącznie z państwami, co nie mogło nie mieć wpływu na sposób badania polityki zagranicznej.

W literaturze przedmiotu brak jednoznacznej definicji pojęcia transnarodowości, ale na ogół akceptuje się tę zaproponowaną przez Roberta Keohane'a i Josepha Nye'a, która mówi, że są to interakcje między dwoma podmiotami, gdzie przynajmniej jeden z nich ma pozapaństwowy charakter[14]. To samo odnosi się do pojęcia transnarodowego uczestnika (*transnational actor*), którym może być zarówno osoba prawna (organizacja pozapaństwowa), jak i nieformalne instytucje działające na zasadzie dobrowolności, wzajemności, poziomych powiązań i komunikowania się, w skład których wchodzą osoby fizyczne, jak również nieformalne grupy, tworzące w skali krajowej i międzynarodowej „wspólnoty epistemiczne" gromadzące specjalistów danej branży i oferujących swe usługi w skali międzynarodowej[15].

Koncepcje współzależności i transnarodowości legły u podstaw liberalnej teorii, której wyróżniającą cechą są założenia badawcze, podważające i krytykujące państwowocentryczny punkt widzenia w badaniu polityki zagranicznej. Odwołują się one do idei pluralizmu i mówią, że grupy interesów i organizacje pozarządowe w istotny sposób ograniczają aktywność *stricte* politycznych podmiotów, jakimi są państwa. Stąd procesy polityczne stają się bardziej złożone ze względu na sprzeczności interesów i celów licznych grup uczestników pozarządowych w skali krajowej i międzynarodowej[16].

W liberalnej teorii wyjątkowo duże znaczenie przypisuje się takim kategoriom pojęciowym, jak motywacje i preferencje, które mogą mieć charakter: (a) instrumentalny, ukierunkowany wyłącznie na realizację właściwych danej grupie i jednostkom

---

[13] M. Doyle, *Liberalism and world…*, op.cit.; idem, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism and Socialism*, W.W. Norton, New York 1997.

[14] R.O. Keohane, J. Nye (red.), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge 1971, s. XII–XVI; S. Huntington, *Transnational organization in world politics*, „World Politics" 1973, nr 3, s. 333–368.

[15] P. Haas, *Introduction: Epistemic communities and international policy coordination*, „International Organization" 1992, nr 1, s. 1–36.

[16] R. Mansbach, Y. Ferguson, D. Lampert, *The Web of World Politics: Non-state Actors in the Global System*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1976; T. Risse-Kappen (red.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 1995; D. Josselin, W. Wallace (red.), *Non-State Actors in World Politics*, Palgrave, London 2001.

celów; (b) dobra wspólnego (*common goods*); (c) ukierunkowany na realizację zysku (*profit*) lub wartości niematerialnych (*non-profit*).

Na podstawie powyższych założeń badawczych w latach 70. XX w. zapoczątkowane zostały systematyczne badania nad wewnętrznymi determinantami polityki zagranicznej państwa. Ich celem było udzielanie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: jakie wartości, motywy i preferencje podmiotów społecznych, funkcjonujących poza formalnymi strukturami decydowania politycznego w państwie, są uwzględniane i wdrażane w procesie polityki zagranicznej i w jaki sposób?

Tak sformułowane pytanie badawcze najpełniej identyfikuje liberalizm jako teorię polityki zagranicznej i stawia ją w opozycji do założeń realizmu, zgodnie z którymi państwo to unitarny uczestnik, a jego interes narodowy jest funkcją zewnętrznych uwarunkowań. Owo założenie znajduje swój wyraz w twierdzeniu o domniemaniu konsensusu podmiotów wewnątrzkrajowych odnośnie do podstawowych kwestii polityki zagranicznej, w tym przede wszystkim bezpieczeństwa (twierdzenie w języku angielskim: *politics stops at the water's edge*)[17]. Istotnym argumentem liberalnej teorii uznającej nadrzędność wewnątrzkrajowych uwarunkowań polityki zagranicznej jest suwerenność państwa, która implikuje jego prymat w sprawach wewnętrznych i wyznacza granice swobody oraz autonomii podmiotów politycznych i ekonomicznych. Zatem ich oddziaływania na proces polityki zagranicznej są strukturalne i ontologicznie pierwotne (domniemanie prymatu suwerenności)[18].

W ramach liberalnej teorii polityki zagranicznej rozwinęły się trzy kierunki badań, które w odmienny, ale komplementarny sposób ujmują rolę wewnątrzkrajowych uwarunkowań. Pierwszy i najwcześniej ujawniony kierunek badań związany jest z międzynarodową ekonomią polityczną, w ramach której po raz pierwszy podjęto problem wpływu grup interesów i struktur ekonomicznych danego państwa na jego politykę zagraniczną. Tradycja tego rodzaju badań sięga okresu po II wojnie światowej za sprawą dwóch wybitnych amerykańskich ekonomistów: Jacoba Vinera i Charlesa Kindlebergera. Ten pierwszy na łamach czasopisma „World Politics" udowadniał, że interesy i wartości związane z dobrobytem (bogactwem) ekonomicznym są równie ważne jak te odnoszące się do sfery bezpieczeństwa i polityki siły[19]. Ten drugi w opublikowanym parę lat później artykule po raz pierwszy wskazał na fakt, że w swej istocie polityka handlowa państwa jest funkcją wpływu grup biznesu[20]. Tę myśl zawarto w pracy wydanej w latach 60., poświęconej amerykańskiej polityce handlowej[21]. Okoliczności zimnej

[17] S. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton 1999.

[18] M. Rochester, *The paradigm debate in international relations and its implication for foreign policy making: Toward a redefinition of the „National Interest"*, „Western Political Quarterly" 1978, nr 1, s. 49–63.

[19] J. Viner, *Power vs plenty as objectives foreign policy in the seventeenth and eighteenth centuries*, „World Politics" 1948, nr 1, s. 2–20.

[20] Ch. Kindleberger, *Group behaviour and international trade*, „Journal of Political Economy" 1951, t. 59, nr 1, s. 30–46.

[21] R. Bauer, A. Dexter, *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, Atherton Press, New York 1963.

wojny sprawiały jednak, że ten kierunek myślenia o badaniu polityki zagranicznej nie rozwijał się na szerszą skalę ze względu na dominację problematyki bezpieczeństwa.

W latach 70. ukazały się publikacje badaczy amerykańskich, którzy nawiązując do koncepcji współzależności i transnarodowości oraz interdyscyplinarnego podejścia w postaci międzynarodowej ekonomii politycznej (*international political economy*), wnieśli niekwestionowany wkład w rozwój liberalnej teorii polityki zagranicznej. Byli nimi Robert Gilpin, który w 1975 r. opublikował pracę o roli amerykańskich przedsiębiorstw międzynarodowych w polityce zagranicznej tego mocarstwa[22], oraz Peter Katzenstein, którego dwie publikacje z lat 70. wyznaczyły standardy badań o roli krajowych grup interesów ze sfery gospodarki w polityce zagranicznej.

W następnych dekadach badania w ramach tego nurtu koncentrowały się na udzieleniu odpowiedzi na pytanie, w jakiej mierze polityka protekcjonizmu i wolnego handlu jest wypadkową wpływu ekonomicznych grup interesów w danym kraju. Pionierem badań w tej dziedzinie był Ronald Rogowski, badacz polskiego pochodzenia, zamieszkujący w Kanadzie, który w latach 80. opublikował prace będące odpowiedzią na powyższe pytanie. Jego teoretyczne uogólnienia są akceptowane do dziś ze względu na zastosowanie oryginalnego modelu objaśniania, odwołującego się do teorii ekonomicznej mówiącej o wyposażeniu danego kraju w czynniki produkcji oraz zachowań i preferencji zatrudnionych w sektorach gospodarki zarówno o obfitych zasobach, jak i tych o zasobach trudno dostępnych[23]. Ten wątek badań był rozwijany przez Helen Milner, która w 1997 r. opublikowała pracę uznaną za klasyczną w tej dziedzinie. Milner objaśniła w niej proces ścierania się interesów i preferencji grup społecznych opowiadających się za protekcjonizmem i wolnym handlem, a także jaki to ma wpływ na ostateczny kształt polityki zagranicznej[24].

Drugi kierunek badań koncentruje się na problematyce wpływu instytucjonalnej struktury państwa – typu reżimu politycznego – na politykę zagraniczną. Według Thomasa Rissego-Kappena słabość lub sprawność instytucji państwa decyduje o możliwości wpływu społeczeństwa na politykę zagraniczną lub, jak to określa, sposobie partycypacji w negocjowaniu polityki zagranicznej oraz tworzeniu koalicji. Istotną kwestią odnośnie do tego problemu są konstytucyjne prerogatywy władzy ustawodawczej i wykonawczej, a w jej ramach poszczególnych organów władzy państwowej. Formułuje on na ten temat interesującą opinię, mówiącą o tym, że w różnych ustrojach państwowych społeczeństwo i poszczególne grupy mają zróżnicowany dostęp do decydowania w polityce zagranicznej (pojęcie punktów dostępu)[25].

---

[22] R. Gilpin, *US Power and the Multinational Corporations: The Political Economy of Foreign Direct Investment*, Basic Books, New York 1975.

[23] R. Rogowski, *Trade and the variety of democratic institutions*, „International Organization" 1987, nr 2, s. 203–223; idem, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton University Press, Princeton 1989.

[24] H. Milner, *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1997.

[25] T. Risse-Kappen, *Public opinion, domestic structure and foreign policy in liberal democracies*, „World Politics" 1991, t. 43, nr 4, s. 479–512.

Istotnym wątkiem w tym nurcie badań są rozważania o charakterze analizy porównawczej ustrojów demokratycznych i niedemokratycznych, ich wpływu na proces polityki zagranicznej, w tym przede wszystkim na efektywność decydowania i implementację decyzji[26]. Interesującą propozycją badawczą są rozważania o znaczeniu narodowej specyfiki (*nation type*) w polityce zagranicznej danego państwa[27]. Za przykład może służyć koncepcja średniego mocarstwa (*middle powers*), gdzie uwidacznia się w specyficzny sposób synergia ideowych i materialnych determinant, która przekłada się na postrzeganie ich roli w stosunkach międzynarodowych, polegającej na promowaniu nowych wartości i norm oraz multilateralnych rozwiązań w dyplomacji[28].

Trzeci, najbardziej rozbudowany, kierunek badań jest wyjątkowo zróżnicowany i pluralistyczny pod względem liczby problemów i czynników wewnętrznych, które są brane pod uwagę w badaniu polityki zagranicznej. Ich efektem są liczne teorie jednoczynnikowe, opisujące zależności między daną zmienną niezależną a zmienną zależną, którą zamierza się objaśnić, np. wpływ opinii publicznej[29], elit politycznych[30] i mediów[31] na politykę zagraniczną.

Odkrywanie przez teorię liberalną złożoności wewnątrzkrajowego kontekstu procesu polityki zagranicznej nie oznacza bynajmniej zaniedbywania systemowych uwarunkowań. W przeciwieństwie do realizmu w ramach tej szkoły teoretycznego myślenia po raz pierwszy poruszono kwestię oceny wpływu środowiska międzynarodowego oraz, co najważniejsze, wzajemnych relacji między sferą wewnętrzną i zewnętrzną międzynarodowej aktywności państwa. To problem, który w badaniach polityki zagranicznej w Polsce jest praktycznie nieobecny[32].

Zjawisko wzajemnego przenikania się sfery wewnętrznej i zewnętrznej po raz pierwszy zostało podjęte w ramach liberalnej teorii współzależności. Współzależność,

---

[26] J. Checkel, *Ideas and International Political Change: Soviet/Russian Behaviour at the End of the Cold War*, Yale University Press, New Haven 1997; V. Hudson, *Culture and Foreign Policy*, Lynne Rienner, Boulder 1997; R. Hinnebusch, A. Ehteshami (red.), *The Foreign Policy of the Middle East States,* Lynne Rienner, London 2004.

[27] M. East, Ch. Herman, *Do nation-types account for foreign policy behavior?*, w: J. Rosenau (red.), *Comparing Foreign Policy: Theories, Findings and Methods*, Wiley, New York 1974; R. Rummel, *National Attributes and Behaviour*, Sage, Beverly Hills 1979; S. Krasner, *Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics*, „Comparative Politics" 1984, t. 16, s. 223–246.

[28] A. Cooper, R. Higgott, K. Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in Changing World Order*, University of British Columbia Press, Vancouver 1993; D. Lee, J. Hamill, *A middle power paradox? South African diplomacy in the post-apartheid era*, „International Relations" 2001, nr 4, s. 33–59; J. Ping, *Middle Power Statecraft: Indonesia, Malaysia and the Asia Pacific*, Ashgate, Aldershot 2005.

[29] O. Holsti, *Public opinion and foreign policy*, „International Studies Quarterly" 1992, t. 36, nr 4, s. 439–466.

[30] D. Foyle, *Public opinion and foreign policy: Elite beliefs as a mediating variable*, „International Studies Quarterly" 1997, t. 41, nr 1, s. 141–170.

[31] P. Robinson, *Theorising the influence of media on world politics*, „European Journal of Communication" 2001, nr 4, s. 523–544.

[32] E. Haliżak (red.), *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Brandta, Bydgoszcz 2004.

jak zauważa Hedley Bull, jest konstytutywną cechą systemu westfalskiego i bez niej nie istniałaby w ogóle społeczność międzynarodowa[33]. Internacjonalizacja (umiędzynarodowienie) gospodarek państw sprawiła, że nastąpiło rozszerzenie zakresu przedmiotowego współzależności o sferę wewnętrzną państwa. Stąd opinia Richarda Coopera o tym, że „umiędzynarodowiona gospodarka" charakteryzuje się wrażliwością wewnętrznego ekonomicznego rozwoju z tytułu oddziaływania transakcji ekonomicznych między dwoma lub większą liczbą państw[34]. Taka tendencja rozwojowa, zdaniem tego autora, prowadziła wprost do formowania się globalnego rynku towarów i usług[35].

Oceny naukowe dokonywane przez tego badacza, jak i innych podejmujących problem współzależności prowadziły do sformułowania opinii o zacieraniu się różnic między sferą wewnętrzną i zewnętrzną (środowiska międzynarodowego) państwa. Taki skrajny pogląd wyrażali niektórzy badacze w pozimnowojennnej debacie globalizacyjnej[36]. Niemniej jednak problem wzajemnych relacji między sferą wewnętrzną państwa a sferą międzynarodową i tego, która z nich ma ważniejsze znaczenie w oddziaływaniu na proces polityki zagranicznej państwa, jest przedmiotem ożywionej debaty naukowej. W jej toku ukształtowały się dwa podejścia do tego problemu.

Pierwsze z nich nawiązuje do tradycji realizmu, zgodnie z którym sfera wewnętrzna jest niezmienna i poddaje się nieznacznym zmianom środowiska międzynarodowego. Jedno z centralnych założeń realizmu mówi o unitarnym, jednolitym strukturalnie charakterze państwa działającego zgodnie z zasadami racjonalności w celu maksymalizacji korzyści z tytułu uczestnictwa w systemie międzynarodowym. Te założenia są podzielane przez teorię instytucjonalną (neoliberalny instytucjonalizm), przypisującą instytucjom międzynarodowym (czynnik zewnętrzny) zasadniczą rolę w rozwijaniu współpracy międzynarodowej[37]. W podobnym duchu utrzymane są poglądy przedstawicieli „systemowego konstruktywizmu", którzy utrzymują, że państwa zachowują się zgodnie z regułami obowiązującymi w anarchicznym systemie międzynarodowym[38].

Drugie podejście, wywodzące się z tradycji nauk o polityce, w centrum uwagi stawia sferę wewnętrzną i system polityczny jako pierwotne i najważniejsze źródło zachowań międzynarodowych państwa[39].

---

[33] H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Macmillan, Basingstoke 1977.

[34] R. Cooper, *The Economics of Interdependence*, McGraw-Hill, New York 1968, s. 1.

[35] Idem, *Economic Policy in an Interdependent World*, MIT Press, Cambridge 1986.

[36] K. Ohmae, *The End of Nation State: The Rise of Regional Economies*, The Free Press, New York 1995.

[37] R. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984.

[38] A. Wendt, *Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics*, „International Organization" 1992, nr 2, s. 381–425.

[39] B. Bueno de Mesquita, *Domestic politics and international relations*, „International Studies Quarterly" 2002, t. 46, nr 1, s. 1–9; J. Fearon, *Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations*, „Annual Review of Political Science" 1998, nr 1, s. 289–313.

W przeciwieństwie do powyższych stanowisk na gruncie teorii liberalnej relacja między sferą wewnętrzną i zewnętrzną państwa została ujęta we wzajemnych zależnościach z podkreśleniem specyficznej roli każdej z nich. Liberałowie jako pierwsi zwrócili uwagę na wnętrze państwa (metafora odkrywania czarnej skrzynki), ale go nie absolutyzowali. Świadczą o tym dwie innowacyjne i przełomowe publikacje autorstwa Petera Gourevitcha i Roberta Putnama, które wyznaczyły nowe standardy konceptualizowania relacji między tymi dwiema sferami w procesie polityki zagranicznej.

Gourevitch w artykule opublikowanym w latach 70. ubiegłego stulecia twierdził, że sfera wewnątrzpaństwowa i wszystko, co ją konstytuuje, kształtuje się pod wpływem czynników lokalnych, ale w warunkach rosnącej współzależności rośnie ranga uwarunkowań zewnętrznych. Stąd teza artykułu mówiąca, że to one są źródłem polityki wewnętrznej, a także polityki zagranicznej. Liberalizacja i umiędzynarodowienie czynią sferę wewnętrzną podatną na oddziaływanie idei, praktyk i zachowań wywodzących się z innych państw[40].

Z kolei Putnam w artykule opublikowanym w 1988 r. przedłożył interesującą teoretyczną konstrukcję objaśniającą w innowacyjny sposób wzajemne relacje obydwu sfer – określając je mianem gry na dwóch poziomach (*two-level game*). Koncepcja gry na dwóch poziomach opiera się na założeniu, iż negocjatorzy danego kraju, wchodząc w układ z innym państwem, prowadzą relacje niejako na dwóch poziomach. Pierwszy to rzecz jasna poziom międzynarodowy (partner zagraniczny), a drugi – wewnątrzkrajowy, gdzie prowadzone są negocjacje z danymi grupami interesu w celu zapewnienia ich poparcia dla ratyfikacji międzynarodowej umowy. Negocjując na pierwszym poziomie, rząd stara się w maksymalnym stopniu zaspokoić interesy wewnętrzne i jednocześnie zminimalizować znaczenie przeciwstawnych (zagranicznych). Na drugim poziomie, w obliczu presji grup interesów, a jednocześnie dążąc do utrzymania się przy władzy, politycy organizują różne koalicje poparcia[41]. W tej sytuacji, zdaniem Andrew Moravcsika, każde państwo stara się wynegocjować porozumienia dające szanse na ratyfikację i uwzględniające zarazem racje partnera zagranicznego. Owe minimum określa mianem *win-set*[42].

Moravcsik był badaczem, który wniósł wyjątkowo ważny wkład w rozwój liberalnej teorii polityki zagranicznej. Jego zasługą jest nadanie liberalizmowi, dotąd traktowanemu jako polityczno-ekonomiczna idea (doktryna), statusu teorii. Według niego jest to możliwe, jeśli przestaniemy go traktować w kategoriach ideologicznego i idealistycznego projektu politycznego i zamiast tego traktować jako empiryczną naukę

---

[40] P. Gourevitch, *The second image reversed: The international sources of domestic politics*, „International Organization" 1978, nr 4, s. 881–912.

[41] R. Putnam, *Diplomacy and domestic policy: The logic of two-level games*, „International Organization" 1988, nr 3, s. 427–460.

[42] A. Moravcsik, *Introduction: Integrating international and domestic theories of international bargaining*, w: P. Evans, H. Jacobson, R. Putnam (red.), *Double-edged Diplomacy*, University of California Press, Berkeley 1993, s. 3–42.

społeczną spełniającą kryteria naukowości poprzez wskazanie wymiaru teoretycznego i metodologicznego. Tak zdefiniowana teoria liberalna przeciwstawia się realizmowi i instytucjonalizmowi, gdyż opiera się na założeniu, że analiza czynników zewnętrznych jest niezbędna dla objaśnienia zachowań państwa w stosunkach międzynarodowych[43].

O teoretyczno-metodologicznym statusie tej teorii decyduje podstawowe i wyjściowe założenie, które mówi, że preferencje państwa to najważniejsza zmienna w badaniach polityki zagranicznej[44]. Kolejne trzy założenia, które konstytuują jej obszar badawczy, to:

1. Prymat społecznych aktorów – najważniejszymi aktorami w stosunkach międzynarodowych są jednostki i prywatne grupy, które są racjonalne i unikają ryzyka, inicjują wymianę i zbiorowe działania celem promocji własnych interesów w warunkach ograniczoności zasobów materialnych, konfliktowych wartości i zmian społecznych.
2. Reprezentacja i preferencje państwa – państwa (i inne polityczne instytucje) reprezentują społeczeństwo i na podstawie jego interesów określają preferencje państwa i działania w stosunkach międzynarodowych.
3. Współzależność i system międzynarodowy – konfiguracja współzależnych preferencji państw określa ich zachowanie[45].

Zatem wbrew temu, co implikuje nazwa „liberalna teoria stosunków międzynarodowych", jest ona w istocie teorią polityki zagranicznej, ponieważ jej celem jest objaśnienie międzynarodowych zachowań państwa z uwzględnieniem uwarunkowań wewnętrznych w postaci preferencji, a także dystrybucji zasobów między państwami jako zmiennej systemu międzynarodowego[46].

Moravcsik, traktując swoją teorię jako systemowo spójną, proponuje rozpatrywać ją w trzech wariantach. Pierwszy to idealistyczna teoria liberalna, która w analizie bierze pod uwagę charakterystyczne dla danego państwa wartości i tożsamości. Drugim wariantem jest liberalizm komercyjny, podejmujący problem zachowania państwa pod wpływem aktorów rynku wewnętrznego i transnarodowych. Jako trzeci wariant przyjmuje liberalizm republikański, poddający badaniu proces i metody, za pomocą których społeczne dążenia są przekształcane w politykę państwa. To sposób politycznej reprezentacji, która wpływa na uprzywilejowanie danych społecznych preferencji.

Liberalna teoria Moravcsika została sformułowana na bazie doświadczeń w badaniu integracji europejskiej, w której to dziedzinie zasłynął on nową propozycją teoretyczną – liberalną teorią międzyrządowości (*liberal intergovernmentalism*), opierającą się na założeniu, iż państwa w pełni kontrolują proces integracji europejskiej. Uczynił to

---

[43] A. Moravcsik, *A liberal theory of international politics*, „International Organization" 1997, nr 4, s. 513.

[44] Ibidem, s. 514.

[45] Ibidem, s. 516–521.

[46] Ibidem.

w serii artykułów opublikowanych w pierwszej połowie lat 90.[47] Należy odnotować fakt, że liberalna teoria międzyrządowości nie jest bynajmniej przyjmowana bezkrytycznie[48]. W Polsce jest ona bardzo dobrze rozpoznawalna dzięki opublikowanej w 2005 r. monografii autorstwa Rafała Trzaskowskiego[49].

Ostateczny kształt liberalnej teorii polityki zagranicznej Moravcsik nadał w rozdziale w pracy zbiorowej opublikowanej w 2003 r., a noszącym tytuł *Liberal international relations theory: A scientific assessment* [*Liberalna teoria stosunków międzynarodowych. Analiza naukowa*][50]. Jego późniejsze publikacje na ten temat nawiązywały do tej z 2003 r. i powielały jej teoretyczno-metodologiczne założenia[51].

Zasadniczym celem badawczym rozdziału, o którym mowa, było udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile liberalna teoria przyczynia się do postępu naukowego w kategoriach metodologii Imre Lakatosa. W związku z tym w pierwszej jego części autor przedstawił istotę liberalnego programu badawczego i konstytuujące go założenia badawcze. Według niego:

> liberalny program badawczy charakteryzuje się tym, że: w centrum stosunków międzynarodowych stawia relację państwo – społeczeństwo. To wywodzi się z fundamentalnego przesłania mówiącego, że najważniejszym czynnikiem oddziałującym na zachowanie państwa jest relacja między państwem i społeczeństwem, i transnarodową społecznością[52].

Treścią tak sformułowanego liberalnego programu badawczego są następujące założenia, dotyczące:

1. Istoty uczestników stosunków międzynarodowych – najważniejszym uczestnikiem stosunków międzynarodowych są racjonalne jednostki i grupy społeczne, które

---

[47] Idem, *Negotiating the Single European Act*, w: R. Keohane, S. Hoffmann (red.), *The New European Community*, Westview Press, Boulder 1991; A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies" 1993, nr 4, s. 473–524; idem, *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Working Paper Series, 52, Cambridge Mass. Center for European Studies, Harvard University; idem, *Explaining international human rights regime: Liberal theory and Western Europe*, „European Journal of International Relations" 1995, nr 1, s. 157–189; idem, *Liberal intergovernmentalism and integration: A rejoinder*, „Journal of Common Market Studies" 1995, nr 4, s. 611–628.

[48] D. Wincott, *Institutional interaction and European integration: Toward and everyday critique of liberal intergovernmentalism*, „Journal of Common Market Studies" 1995, nr 4, s. 597–609.

[49] R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

[50] A. Moravcsik, *Liberal international relations theory: A scientific assessment*, w: C. Elman, M. Elman (red.), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, MIT Press, Cambridge 2003, s. 159–205.

[51] Zob. H. Milner, A. Moravcsik (red.), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton University Press, Princeton 2009; A. Moravcsik, *Liberal theories of international law*, w: J.L. Dunaff, M. Pollock (red.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of Art*, Princeton University Press, Princeton 2012.

[52] Ibidem, s. 161.

promują swoje interesy. Liberalna teoria analizuje politykę w sposób zdecentralizowany, gdzie potrzeby jednostek i grup mają pierwotne w sensie genetycznym znaczenie w kształtowaniu interesów wpływających na zachowanie państwa.
2. Państwa – państwo i jego instytucje pełnią funkcję pasa transmisyjnego, za pośrednictwem którego preferencje jednostek i grup społecznych są przekształcane w politykę zagraniczną państwa. Proces ten jest realizowany przez działających w duchu nacjonalizmu przedstawicieli państwa.
3. Istoty systemu międzynarodowego – system międzynarodowy to konfiguracja preferencji państw, które oddziałują na ich zachowanie[53].

Odwołując się do metodologii Lakatosa, Moravcsik formułuje trzy dodatkowe pomocnicze hipotezy, z których każda wiąże się – odpowiednio – z tradycją liberalizmu idealistycznego, liberalizmu ekonomicznego (handlowego) i liberalizmu republikańskiego:

1. Zgodnie z idealistycznym liberalizmem preferencje państwa, a zatem stan międzynarodowej rywalizacji, współpracy i konfliktu, są funkcją konfiguracji wewnątrzkrajowych społecznych tożsamości i wartości.
2. Liberalizm ekonomiczny objaśnia indywidualne i zbiorowe zachowania państw wpływem sił rynkowych kształtowanych przez krajowych i transnarodowych aktorów.
3. Wedle liberalizmu republikańskiego polityka państwa jest funkcją wewnątrzkrajowej politycznej reprezentacji, która ma wpływ na to, czyje społeczne preferencje będą uwzględniane w polityce państwa[54].

Twórca liberalnej teorii polityki zagranicznej Moravcsik traktował ją w kategoriach heurystycznej nowości (*heuristic novelty*) o znacznie większej zdolności objaśniania aniżeli realizm, którego był zagorzałym krytykiem[55]. Jego zdaniem przewaga liberalnej teorii nad innymi przejawia się w tym, że badając preferencje państwa, można także objaśniać długofalowe i historyczne zmiany w systemie międzynarodowym oraz związki przyczynowo-skutkowe między czynnikami ekonomicznymi, politycznymi i społecznymi[56].

Liberalna teoria nie obywa się bez krytyki, a najważniejszy argument, jaki jest w związku z tym wysuwany, dotyczy braku dokładnego rozgraniczenia między liberalizmem traktowanym w kategoriach ideologii polityczno-ekonomicznej a teorią (programem badawczym). Za przykład może posłużyć teoria demokratycznego pokoju, która jest także traktowana jako strategia polityki zagranicznej[57].

---

[53] Ibidem, s. 161–167.

[54] Ibidem, s. 168–176.

[55] J. Legro, A. Moravcsik, *Is anybody still a realist?*, „International Security" 1999, nr 2, s. 5–55.

[56] D. Long, *The Harvard School of liberal international theory: A case for closure*, „Millennium – Journal of International Studies" 1995, t. 24, nr 3, s. 489–505; A. Moravcsik, *The new liberalism*, w: C. Reus-Smit, D. Snidal (red.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 234–254.

[57] B. Jahn, *Kant, Mill and illiberal legacies in international affairs*, „International Organization" 2005, nr 1, s. 177–207; eadem, *The tragedy of liberal diplomacy: Democratization, intervention, statebuilding II*,

Należy także wskazać na inne założenia tej teorii, które są ważne w ocenie jej walorów eksplanacyjnych. Jej twórca twierdzi, że aby zrozumieć zachowanie państw w stosunkach międzynarodowych, należy dowiedzieć się, czego one chcą (*what they want*) – i to, czego chcą, może być objaśnione tylko przy uwzględnieniu czynników wewnętrznych, które traktuje on priorytetowo nad zewnętrznymi. To konsekwencja tego, że swoje poglądy teoretyczne formułuje w opozycji nie tylko do realizmu, ale także neoliberalnego instytucjonalizmu. W rzeczywistości – biorąc pod uwagę przyjmowane założenia badawcze – jest to teoria z ambicjami objaśniania zachowania państwa, czyli teoria polityki zagranicznej.

Największą jednak słabością teorii Moravcsika jest nieuwzględnienie procesu decyzyjnego i sposobu formowania preferencji – pomija on aktywną funkcję państwa w procesie polityki zagranicznej, a jego udział sprowadza do niezaangażowanej roli pasa transmisyjnego społecznych żądań, potrzeb i interesów państwa.

Liberalizm w polityce zagranicznej Zachodu

Liberalizm jako polityczno-ekonomiczna idea odgrywa ważną rolę w polityce zagranicznej państw Zachodu. To determinanta, której nie sposób pominąć, gdyż jest uważana za jeden z najważniejszych wytworów kultury i cywilizacji Zachodu, w wyjątkowo wyrazisty sposób identyfikujący tę grupę państw we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Bez odwołania się do tej idei nie jest możliwe porównanie Zachodu z innymi cywilizacjami i analizowanie jego zewnętrznych relacji z resztą świata[58].

Zachód to państwa demokratyczne o gospodarce rynkowej, których polityka zagraniczna jest funkcją wyznawanych przezeń wartości liberalnych, takich jak: demokracja, wolność, prawa człowieka, rynek, wolne wybory. Ta relacja przejawia się w zależności przyczynowo-skutkowej między liberalizmem szeroko definiowanym jako idea (zmienna niezależna – objaśniająca, czyli to, co oddziałuje, jest przyczyną) a polityką zagraniczną Zachodu w sferze realizacyjnej, tj. dyplomacją, strategią działania, współpracą, rywalizacją (zmienna zależna, czyli to, co jest objaśniane).

Taki sposób analizy oznacza opowiedzenie się za „idealistyczną" metodologią, dla której najważniejsze aspekty społeczeństwa to natura i struktura świadomości społecznej – w przeciwieństwie do materialistycznej, zgodnie z którą istotę życia społecznego stanowią natura i organizacje sił materialnych. Materialiści dają pierwszeństwo stosunkom przyczynowym, skutkom i problemom, natomiast idealiści stosunkom konstytutywnym, stanowiącym, skutkom i problemom. W nauce o stosunkach międzynarodowych ta

„Journal of Intervention and Statebuilding" 2007, nr 1, s. 211–229; eadem, *Liberal internationalism: From ideology to empirical theory – and back again*, „International Theory" 2009, nr 3, s. 409–438.

[58] E. Haliżak, *Północ w stosunkach międzynarodowych*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza. Kultura. Dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 435–451.

metodologiczna reguła przekłada się w wymiarze epistemologicznym odpowiednio na teorię liberalną i realizm oraz konstruktywizm, który proponuje godzenie obydwu perspektyw[59].

Okres zimnej wojny to dominacja materialistycznej perspektywy uosabianej przez realizm. Zakończenie zimnej wojny przyniosło jednak zasadniczy zwrot w badaniach, przejawiający się w docenieniu idealistycznej perspektywy metodologicznej. Kluczową pod tym względem rolę odegrała publikacja autorstwa Keohane'a i Judith Goldstein o roli idei w badaniach polityki zagranicznej, które klasyfikowano w następujący sposób: (a) idee o uniwersalnym charakterze; (b) idee normatywne, które są konkretyzacją idei uniwersalnych i podstawą działania; (c) idee przyczynowe, które określają zasady i środki osiągania celów[60].

Najważniejszym elementem publikacji dwojga amerykańskich autorów jest postawione przez nich pytanie badawcze: czy idee wpływają na polityczne działanie i jeśli tak, to na jakich warunkach? Próbując odpowiedzieć na to pytanie, odrzucają oni proste założenie o przyczynowej zależności miedzy ideą a politycznym działaniem i na tej podstawie przedkładają trzy propozycje badawcze: po pierwsze, idee traktują jako swoistego rodzaju „mapę drogową" w postępowaniu i zachowaniu ludzi i państw (wybór danej idei implikuje wybór zasad i preferencji); po drugie, idee inspirują współpracę, pełnią funkcję integracyjną, są punktem odniesienia i spoiwem; po trzecie, zinstytucjonalizowanie idei w postaci norm, reguł, instytucji nadaje im trwały charakter i czyni z nich zmienną niezależną oddziałującą na efekty działania[61].

Publikacja pracy Goldstein i Keohane'a zainspirowała badania na temat znaczenia idei w polityce zagranicznej. W latach 90. ubiegłego wieku ukazały się na ten temat liczne publikacje, a wśród nich takie, które wyznaczyły standardy badań tej problematyki. Są one trojakiego rodzaju. Po pierwsze, zawsze istnieje dylemat wyboru między objaśnieniem i poleganiem przede wszystkim na metodach ilościowych a rozumieniem (interpretacją), w którym docenia się metody jakościowe z analizą dyskursu na czele. Po drugie, idee jako takie same nie działają (nie oddziałują), gdyż ich wpływ ujawnia się poprzez podmioty (jednostki ludzkie, grupy społeczne i interesów, biurokrację i instytucje państwa). I w tym sensie liberalizm jako ideę można traktować jako zmienną niezależną, gdyż oddziałuje poprzez podmioty, dla których jest inspiracją w wyborze odpowiednich preferencji. Po trzecie, idee klasyfikowane jako normatywne służą wartościowaniu, np. sprawiedliwe – niesprawiedliwe, demokratyczne – niedemokratyczne, rynkowe – nierynkowe. Z kolei idee przyczynowe (pragmatyczne) określają wybór strategii i taktyki w osiąganiu celów w kontekście

---

[59] E. Adler, *Seizing the middle ground: Constructivism in world politics*, „European Journal of International Relations" 1997, nr 3, s. 319–363; A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 11–46.

[60] J. Goldstein, R. Keohane (red.), *Ideas and Foreign Policy: Believes, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca 1993, s. 8–11.

[61] Ibidem, s. 11–26.

normatywnych wartości, za pomocą których ocenia się środowisko międzynarodowe i formułuje politykę zagraniczną[62].

Zatem decydowanie i działanie jako dwa kluczowe elementy w procesie polityki zagranicznej są funkcją poziomu synergii i współzależności normatywnych i pragmatycznych idei. Takie, a nie inne wybory – kierunki i formy działań w tej dziedzinie – wynikają z podzielenia wartości normatywnych przez polityków (decydentów) z jednej strony i wymogów efektywności i optymalizacji działania w polityce zagranicznej ze względu na potrzebę uwzględniania przyczynowo-pragmatycznych idei.

Przyjęcie takich założeń analitycznych uzasadnia przedmiot badania, jakim jest polityka zagraniczna państw Zachodu motywowana wartościami liberalnymi – co też jest założeniem, gdyż wiąże się z odrzuceniem realistycznej perspektywy (realizmu klasycznego, neorealizmu, realizmu ofensywnego i defensywnego). Przyjęcie takiego założenia ontologicznego uzasadniają okoliczności i kontekst międzynarodowy po zakończeniu zimnej wojny, które w bogatej literaturze przedmiotu dla zachodnich autorów zostały zinterpretowane jako zwycięstwo liberalnej idei – od tej pory konstytutywnej podstawy rozwoju i funkcjonowania społeczności międzynarodowej. Najwcześniej tę tendencję rozwojową uogólnił Francis Fukuyama, który publikując w 1992 r. pracę o tytule *Koniec historii*, miał na myśli zwycięstwo w skali globalnej zasad gospodarki rynkowej i demokracji. To swoiste zakończenie procesu historycznego, począwszy od oświecenia aż do chwili obecnej, zwieńczone przekształceniem liberalizmu w ideę o uniwersalnym charakterze[63]. Według niego nie oznacza to wyeliminowania braku zagrożeń dla porządku międzynarodowego, ze względu na istnienie wielu nieliberalnych państw. Tę istotną okoliczność inny badacz, Samuel Huntington, uogólnił za pomocą pojęcia zderzenia cywilizacji[64]. W innej pracy udowadniał, że najnowsze pozimnowojenne fale demokratyzacji będą miały istotne znaczenie dla pokojowej ewolucji stosunków międzynarodowych, ze względu na łatwość przenoszenia do nich wewnątrzkrajowych wzorców demokratycznych – co w rezultacie zmniejszy napięcie i konflikty międzynarodowe[65].

Z kolei Charles Kegley zwycięstwo zachodniej idei liberalnej określił mianem neoidealistycznego momentu (*neoidealist moment*), mając na myśli to, że dostosowane do nowych okoliczności przedwojenne idealistyczne wizje stosunków międzynarodowych

---

[62] Zob. T. Risse-Kappen, *Ideas do not float freely: Transnational coalition, domestic structures and the end of cold war*, „International Organization" 1994, t. 48, nr 2, s. 185–214; H. Woods, *Economic ideas and international relations: Beyond rational neglect*, „International Studies Quarterly" 1995, t. 39, nr 2, s. 161–180; A. Yee, *The casual effects of ideas on polices*, „International Organization" 1996, t. 50, nr 1, s. 69–108; J. Checkel, *Ideas and international political…*, op.cit.; J. Legro, *The transformation of policy ideas*, „American Journal of Political Science" 2000, t. 44, nr 3, s. 419–432.

[63] F. Fukuyama, *The end of history*, „The National Interest" 1989, nr 1, s. 3–18.

[64] S. Huntington, *The clash of civilizations*, „Foreign Affairs" 1993, nr 3, s. 22–49.

[65] Idem, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma University Press, Oklahoma 1991.

Woodrowa Wilsona potwierdziły swoją ideową i pragmatyczną przydatność[66]. Wtórował mu Robert Latham, autor nie mniej głośnej pracy o nadejściu liberalnego momentu (*liberal moment*) we współczesnych stosunkach międzynarodowych[67].

Publikacją, która najpełniej oddaje nastrój i sposób myślenia elit politycznych i środowisk naukowych Zachodu po zakończeniu zimnej wojny, jest praca zbiorowa pod redakcją Milesa Kahlera, profesora w Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego, nosząca tytuł *Liberalization and Foreign Policy* [*Liberalizacja i polityka zagraniczna*], której wydanie zostało sfinansowane przez rząd USA i Social Science Research Council. To swoistego rodzaju manifest ideowopolityczny o celach i zadaniach polityki zagranicznej państw Zachodu, mającej opierać się na wartościach liberalnych i obowiązku ich wspierania w stosunkach międzynarodowych. W rozdziale wstępnym Kahler pisze:

> zachodnie demokracje powinny przywiązywać dużą, w sensie retorycznym, uwagę do wspierania demokratyzacji i rynkowych reform […] Pozytywne zmiany w polityce zagranicznej państw poddających się procesowi liberalizacji są na tyle istotne, że legitymizują to wsparcie w całej rozciągłości[68].

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, można przyjąć jako pewnik twierdzenie o liberalnej idei jako kluczowej zmiennej niezależnej polityki zagranicznej państw Zachodu po zakończeniu zimnej wojny. Jej najważniejszą cechą strukturalną jest integralne ujmowanie wymiaru politycznego i ekonomicznego. To istotna przesłanka wyodrębnienia się subdyscypliny stosunków międzynarodowych w postaci międzynarodowej ekonomii politycznej (ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych)[69]. Zgodnie z jej założeniem, rynek i państwo są współzależne[70]. Należy bowiem pamiętać o tym, że myśl liberalnej swobody rynkowej i wolność polityczna warunkują się wzajemnie, co implikuje ich integralne ujęcie w analizie polityki zagranicznej państw Zachodu i podejmowanych przez nich działań na rzecz tworzenia porządku międzynarodowego opartego na kryteriach i wartościach politycznych i ekonomicznych.

---

[66] Ch. Kegley, *The neoidealist moment in international studies? Neorealist myths and the new international realities*, „International Studies Quarterly" 1993, nr 2, s. 44–76.

[67] R. Latham, *The Liberal Moment: Modernity, Security and the Making of Postwar International Order*, Columbia University Press, New York 1997.

[68] M. Kahler, *Liberalization and foreign policy*, w: idem (red.), *Liberalization and Foreign Policy*, Columbia University Press, New York 1997, s. 1–25.

[69] E. Haliżak, *Współzależności polityki i ekonomii w stosunkach międzynarodowych*, w: E. Haliżak et al. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga Jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 23–47; J. Revenhill (red.), *Globalna ekonomia polityczna*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, M. Dera, Wydawnictwo Uniwersytetu Jabiellońskiego, Kraków 2011; J. Caporaso, D. Levine, *Theories of Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1992; R. Gilpin, *Global Political Economy: Understanding International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton 2001.

[70] S. Strange, *States and Markets*, Printer, London 1999.

Kolejną interesującą klasyfikację liberalnej idei przedstawili Barry Buzan i Ole Wæver. Jej istotą jest podział na: (a) liberalizm ofensywny o mesjanistycznym wręcz charakterze i uniwersalistycznej cesze; (b) liberalizm defensywny, ukierunkowany na obronę i przetrwanie liberalizmu w danym państwie w obliczu zagrożeń zewnętrznych ze strony państw totalitarnych i groźby użycia siły[71]. Do podobnej konkluzji dochodzą badacze z Niemiec, którzy utrzymują, że państwa demokratyczne mogą działać metodami pokojowymi lub używać siły w stosunkach zewnętrznych – wybór w tej mierze zależy od rodzaju interakcji z partnerami[72].

Teoretycznym uogólnieniem defensywnego liberalizmu jest teoria demokratycznego pokoju, opierająca się na założeniu, iż demokratyczny system polityczny państwa wyklucza użycie siły w polityce zagranicznej, ale tylko w stosunkach między partnerami demokratycznymi, które określa się terminami, takimi jak: „liberalna wspólnota państw", „liberalna strefa pokoju", „pokojowe federacje państw", „unia pokoju"[73].

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że w analizie wpływu liberalnej idei na politykę zagraniczną państw Zachodu należy uwzględnić jej zróżnicowanie, które przejawia się w trzech dominujących tradycjach, z których każda we właściwy dla siebie sposób oddziałuje na politykę zagraniczną. Są to:

1. Tradycja Johna Locke'a, zgodnie z którą państwo musi bronić wszelkimi środkami niepodważalnych praw jednostki, której zachowania są ze swej istoty racjonalne. W sferze polityki zagranicznej optuje za przyznaniem państwu wyłącznej kompetencji w jej prowadzeniu ze względu na jej złożoność oraz słabość instytucji i prawa międzynarodowego, które nie chronią przed zagrożeniami pokoju i bezpieczeństwa obywateli. Stąd naturalna potrzeba przekazania kompetencji w tej dziedzinie w ręce biurokratów, ekspertów i zawodowych dyplomatów[74].
2. Liberalizm ekonomiczny (handlowy), który wywodzi się z idei wolnego handlu. Richard Cobden, XIX-wieczny uczony i polityk zarazem (twórca pierwszej umowy o wolnym handlu między Francją a Wielką Brytanią), argumentował, że wolny handel zapewnia harmonię interesów ludzi i państw – co dokonuje się w trojaki sposób: (a) w przeciwieństwie do merkantylizmu, który jest źródłem konfliktu i wojen, wolny handel przyczynia się do wzrostu bogactwa i potęgi państwa

[71] B. Buzan, O. Wæver, *Liberalism and Security: The Contradictions of the Liberal Leviathan*, Working Papers, 23, Copenhagen Peace Research Institute, København 1998.

[72] H. Muller, J. Wolf, *Democratic peace: Many data, little explanation*, w: L. Brock, A. Geis, H. Muller (red.), *Democratic Wars: Looking at the Dark Side of Democratic Peace*, Palgrave Macmillan, Houndsmills 2006, s. 41–73.

[73] Zob. na ten temat Ch. Streit, *Union Now: A Proposal for a Federal Union of the Leading Democracies*, Harper and Brothers, New York 1983; J. Rummel, *Libertarianism and international violence*, „Journal of Conflict Resolution" 1983, t. 27, nr 1, s. 27–71; B. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War*, Princeton University Press, Princeton 1993.

[74] J. Dunn, *The concept of trust in the politics of John Locke*, w: R. Rorty, J.B. Schneewind, Q. Skinner (red.), *Philosophy in History: Essays on the Historiography of Philosophy*, Cambridge University Press, New York 1984; R. Dahl, *Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship*, Syracuse University Press, Syracuse 1985.

środkami pokojowymi, gdyż wszyscy uczestnicy wymiany odnoszą korzyści; (b) straty ekonomiczne z powodu wojen powstrzymują państwa przed użyciem siły zbrojnej; (c) rozwój handlu międzynarodowego sprzyja rozwojowi kontaktów i komunikowania się między ludźmi – co sprzyja rozwojowi kooperatywnych postaw[75]. Sto lat później wybitny badacz amerykański, Richard Rosecrance, rozwijając powyższą myśl, pisał o wysokim poziomie ekonomicznej współzależności sprawiającym, iż koszt jej zerwania rośnie, co czyni konflikt mniej prawdopodobnym. W świecie zdominowanym przez logikę handlu korzyści z tego tytułu przewyższają inne, wynikające ze zdobyczy terytorialnych i militarnych sukcesów[76]. Joseph Schumpeter, uznawany za najwybitniejszego ekonomistę w teorii tej dyscypliny, twierdził, że:

> Kapitalistyczna gospodarka rynkowa i rządy demokratyczne sprzyjają przekształceniu materialnego egoizmu w pacyfizm. Demokratyczny kapitalizm to wolny handel i pokojowa polityka zagraniczna, ponieważ jest to rozwiązanie zgodne z zasadą racjonalności[77].

Odwołanie się do tej tradycji pozwala zrozumieć, dlaczego w polityce zagranicznej państw Zachodu tak ważną rolę przypisuje się liberalizacji wymiany międzynarodowej (integracja europejska, Państwo Transatlantyckie, Partnerstwo Transpacyficzne) oraz kładzie się nacisk na promocję zachodniego kapitalizmu i reformy prorynkowe w świecie, a także uzależnienie współpracy gospodarczej od reform politycznych. Należy jednak odnotować, że teza o jednoznacznie pozytywnej korelacji między wymianą międzynarodową a pokojem nie jest bynajmniej jednoznacznie akceptowana przez badaczy[78].

3. Republikański liberalizm odwołujący się do dorobku teoretycznego Immanuela Kanta, opierający się na trzech filarach: (a) wybieralny rząd republikański, (b) zobowiązanie do przestrzegania wartości pokoju jako warunku zabezpieczania praw i wartości obywateli, (c) handel międzynarodowy[79]. Zgodnie z tą tradycją polityka zagraniczna państwa powinna odpowiadać potrzebom wolnych obywateli i grup społecznych. Takie uzależnienie tej polityki od szerokiego konsensusu społecznego doprowadziło zdaniem niektórych do ukształtowania się poglądu o małej skuteczności i efektywności polityki zagranicznej oraz opóźnionym reagowaniu na

---

[75] R. Cobden, *The political writings of Richard Cobden*, w: M.G. Forsyth, H.M.A. Keens-Soper, P. Savigear (red.), *The Theory of International Relations: Selected Texts from Gentili to Treitschke*, Allen & Unwin, London 1970.

[76] R. Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, Little Brown, New York 1986.

[77] J. Schumpeter, *Imperialism and Social Classes*, Meridian, New York 1955.

[78] K. Barbieri, *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?*, University of Michigan, Ann Arbor 2003.

[79] M. Doyle, *Kant, liberal legacies…*, op.cit.

sytuacje kryzysowe ze względu na wydłużony proces decydowania w państwach demokratycznych[80].

Liberalizm ofensywny z kolei to wersja, ujęcie idei liberalnej, które odnosi się do relacji z państwami niedemokratycznymi. We wszystkich jej trzech wersjach zaprezentowanych wyżej problem ten jest traktowany jako istotny, gdyż państwa autorytarne uznaje się za zagrażające wartościom liberalnym. Stąd konkluzje, że należy im się przeciwstawiać i przyjmować wobec nich ofensywną postawę na rzecz ograniczenia ich wpływów, a z drugiej strony dążyć do ich zmiany poprzez reformy, transformację i liberalizację ich systemów politycznych i ekonomicznych. David Hume użył najbardziej dosadnego określenia tej cechy idei liberalnej, określając ją mianem agresywnej postawy (*imprudent vehemence*) w stosunku do państw autokratycznych[81].

Historia ekspansji kolonialnej państw europejskich oraz interwencje USA w zachodniej hemisferze dostarczają wystarczająco dużo empirycznych przykładów polityki zagranicznej państw motywowanych ideą ofensywnego liberalizmu. Wedle jednego z badaczy w okresie zimnej wojny Stany Zjednoczone w latach 1946–1979 interweniowały w Trzecim Świecie dwa razy częściej niż Związek Radziecki[82]. W okresie zimnej wojny doszło do istotnego przewartościowania idei liberalnej poprzez synergię z problematyką bezpieczeństwa i zbrojeń, gdyż to one gwarantowały stabilność i przetrwanie ładu liberalnego w systemie zachodnim. To sprawiło, zdaniem Buzana, że związek między ideą liberalną a siłą militarną stał się naturalny[83], co tłumaczy skłonność do używania siły przez Zachód w obronie i promocji tej idei w świecie.

Okres po zakończeniu zimnej wojny i bankructwie ideologii komunistycznej stwarzał wyjątkowe wyzwania dla motywowanej ideą liberalną polityki zagranicznej państw Zachodu, która musiała balansować między defensywnością i ofensywnością, czyli zachowaniem i umocnieniem liberalnej wspólnoty państw i jej poszerzeniem. W istocie rzeczy chodziło o wypracowanie i przyjęcie międzynarodowej strategii, która uwzględniałaby właściwe proporcje między środkami i celami, minimalizowała zagrożenia i poszerzała krąg sojuszników[84] lub, jak to określił jeden z badaczy, budowy liberalnego imperium[85]. Celem było tu stworzenie mającego cechy uniwersalności liberalnego porządku międzynarodowego, opartego na ekonomicznej współzależności

---

[80] J. Joffe, *Tocqueville revisited: Are good democracies bad players in the game of nations*, „Washington Quarterly" 1988, nr 1, s. 161–189.

[81] D. Hume, *Essays: Moral, Political and Literary*, Oxford University Press, London 1963.

[82] W. Clemence, *The superpowers and the Third World*, w: Ch. Kegley, P. McGowan (red.), *Foreign Policy US/USRR*, Sage, Beverly Hills 1992.

[83] B. Buzan, *Economic structure and international security: The limits of the liberal case*, „International Organization" 1984, nr 4, s. 597–624.

[84] J. Muravchik, *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny*, AEI Press, Washington 1991; T. Smith, *America's Mission*, Princeton University Press, Princeton 1994.

[85] J. Purdy, *Liberal empire: Assessing the arguments* „Ethics and International Affairs" 2003, t. 17, nr 2, s. 35–47.

i poczuciu przynależności do wspólnoty demokracji, który byłby zdolny oprzeć się zagrożeniom ze strony państw niedemokratycznych[86]. Próbą jego instytucjonalizacji było powołanie w 2000 r. w Warszawie forum konsultacyjnego o nazwie Wspólnota na rzecz Demokracji (Community of Democracies).

Międzynarodowa strategia Zachodu na rzecz promocji demokracji oscylowała między otwartą wojowniczością i interwencjami w stosunku do państw autorytarnych (metafora wypraw krzyżowych)[87] a rozwijaniem dyplomacji publicznej i stosowania środków z zakresu miękkiej siły (*soft power*)[88]. W zestawie ofensywnego liberalizmu znalazły się także takie działania, jak: interwencje humanitarne[89] i odpowiedzialność za ochronę[90], wspieranie dyfuzji wartości liberalnych w sferze politycznej i ekonomicznej[91], silne uwarunkowanie pomocy zagranicznej od realizacji przez państwa odbiorców programu wewnętrznej politycznej i ekonomicznej liberalizacji[92]. W zestawie działań inspirowanych ideą liberalną wyjątkowo ważne znaczenie przypisywano programowi budowy gospodarek rynkowych i transformacji gospodarek zgodnie z liberalnymi w sensie ekonomicznym wartościami – co ilustruje termin „konsensus waszyngtoński" (Washington Consensus)[93].

Ocena wpływu idei liberalnej na politykę zagraniczną państw Zachodu po upływie ćwierć wieku od zakończenia zimnej wojny nie jest jednoznacznie pozytywna, biorąc pod uwagę deklarowane cele. Już po kilkunastu latach pojawiły się krytyczne analizy realizacji liberalnego projektu, który wbrew wyrażanym nadziejom nie wyeliminował licznych wojen i konfliktów o charakterze wewnętrznym[94]. Liberalny projekt ujawnił liczne słabości, takie jak: nieskuteczność interwencji militarnych, niepowodzenia w budowie od podstaw państw demokratycznych (*state building*), kryzys finansowy,

---

[86] E. Haliżak, *Liberalna wizja porządku międzynarodowego*, w: R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 59–84.

[87] C. Dueck, *Reluctant Crusaders: Power, Culture and Change in American Grand Strategy*, Princeton University Press, Princeton 2006; D. Hughes, *Liberal warfare: A crusade twice removed*, „International Studies Review" 2013, t. 15, nr 3, s. 351–373.

[88] J. Nye, *Public diplomacy and soft power*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science" 2008, t. 616, nr 1, s. 94–109.

[89] R. Falk, *Humanitarian Intervention and Legitimacy Wars*, Routledge, London 2014.

[90] M. Doyle, *International ethics and the responsibility to protect*, „International Studies Review" 2011, t. 13, nr 1, s. 72–84; T. Reinold, *Sovereignty and the Responsibility to Protect: The Power of Norms and the Norms of the Powerful*, Routledge, London 2014.

[91] S. Beth, E. Zachay, *The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy*, „American Political Science Review" 2004, nr 1, s. 171–189; S. Bath, F. Dobbin, *Introduction: The international diffusion of liberalism*, „International Organization" 2006, nr 4, s. 781–810.

[92] S. Hook, *Ideas and change in US foreign aid: Inventing the millennium challenge corporation*, „Foreign Policy Analysis" 2008, nr 4, s. 147–167.

[93] E. Haliżak, *Ideowe problemy globalnego ładu liberalnego w gospodarce światowej – role i znaczenie Washington Consensus*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza „Branta", Bydgoszcz – Warszawa 2003.

[94] N. Gleditsch, *The liberal moment fifteen years on*, „International Studies Quarterly" 2008, t. 52, nr 4, s. 691–712.

który podważył zaufanie do państw Zachodu i ich modelu gospodarczego[95]. Ponadto sukcesy gospodarcze Chin, niemające źródła w zachodniej myśli liberalnej, sprawiły, że w sferze ideowej w różnych regionach świata, w tym przede wszystkim w Azji, zaczęto otwarcie podważać zasobność liberalizmu jako ideologii Zachodu, przeciwstawiając mu wartości azjatyckie[96]. Nie należy zapominać także o retoryce i polityce zagranicznej Rosji, mających wyraźnie antyzachodni wymiar[97].

Niepowodzenia, o których mowa, sprawiły, że motywowana ideą liberalną polityka zagraniczna Zachodu stała się bardziej pragmatyczna w sferze promocji demokracji w świecie i budowie międzynarodowej wspólnoty liberalnej. Przejawia się to przede wszystkim w większym nacisku na kontekstualizację, czyli uwzględnieniu w większym niż do tej pory stopniu uwarunkowań lokalnych i regionalnych oraz kulturowo-cywilizacyjnych w stosunkach z państwami nieliberalnymi, czyli większą tolerancją na odmienność. To nowe podejście przyjęło się określać mianem postliberalnego porządku (*post-liberal governance*)[98].

Liberalna idea w polityce zagranicznej USA

Stany Zjednoczone to mocarstwo, którego polityka zagraniczna jest w wyjątkowy sposób motywowaną ideą liberalną. Związek przyczynowo-skutkowy między zmienną niezależną (idee liberalne) a zmienną zależną (realizacje polityki zagranicznej) charakteryzuje się tu najwyższym stopniem korelacji, co potwierdzają historyczne doświadczenie, dokumenty rządowe w postaci doktryn i koncepcji oraz oceny badaczy, którzy wskazują, że polityka zagraniczna tego mocarstwa jest funkcją ustroju polityczno-gospodarczego opartego na liberalnych wartościach. Pod tym względem USA są, jak się uważa, modelowym przykładem państwa liberalnego[99], i to tak dalece, że określa się go mianem „liberalnej wyjątkowości" (*liberal exceptionalism*), na którą składają się takie wartości, jak: wolność, indywidualizm, egalitaryzm, równość, demokracja, rządy prawa i własność prywatna[100]. Te wartości i normy zawierają w sobie imperatyw z jednej strony przeciwstawiania się temu wszystkiemu, co im zagraża, a z drugiej implikują postulat działań na rzecz ich realizacji w świecie i przekształcenia

---

[95] B. Jahn, *Rethinking democracy promotion*, „Review of International Studies" 2012, t. 38, nr 4, s. 685–705.

[96] K. Mahbubani, *Wielka konwergencja. Azja, Zachód i logika jednego świata*, tłum. H. Bińczak, M. Halaba, Kurhaus, Warszawa 2013.

[97] Zob. A. Dudek, *Użyteczność analitycznego eklektyzmu w badaniu stosunków Polski z Rosją* – w niniejszym tomie,

[98] D. Chandler (red.), *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance*, Routledge, London 2010; O. Richmond, *A Post-Liberal Peace*, Routledge, London 2011.

[99] L. Hartz, *The Liberal Tradition in America*, Harcourt Brace, San Diego 1991.

[100] M. Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, W.W. Norton, New York 1996; S. Huntington, *Who Are We? The Challenge to America's National Identity*, Simon and Schuster, New York 2004.

go na wzór i podobieństwo USA. Stygmat specjalnego przeznaczenia wypływający z idei liberalnej leży u podstaw amerykańskiej polityki zagranicznej[101].

Dowodzi tego historia ekspansji amerykańskiej republiki od jej powstania w 1784 r. do końca XIX w., która została dobrze udokumentowana przez historyków[102]. Wilson był pierwszym prezydentem USA (1913–1921), który w sposób planowy i zorganizowany przystąpił do realizacji w skali globalnej liberalnego porządku międzynarodowego, podstawą którego miały być rządy demokratyczne, wolny handel, instytucje międzynarodowe, jak Liga Narodów. Idea tego liberalnego internacjonalizmu, zwanego także mianem liberalnego idealizmu, nie została jednak w praktyce zrealizowana, a autorem najlepszej diagnozy na temat tego niepowodzenia był brytyjski historyk Edward Carr[103].

Po II wojnie światowej, kiedy hegemonia USA nie była przez nikogo kwestionowana, zaproponowały one światu liberalną wizję porządku opartą na takich elementach, jak: (a) internacjonalizm, czyli postulat aktywnych działań politycznych i ekonomicznych na rzecz liberalnej wizji porządku międzynarodowego – w polityce obecnej administracji przejawia się to w apologetyce interwencjonalizmu, gdyż jej zdaniem państwa demokratyczne mają wręcz obowiązek eliminować zagrożenia bezpieczeństwa; (b) tworzenie instytucji międzynarodowych; (c) demokratyzacja, czyli przekształcenie ustrojów wewnętrznych państw autokratycznych i totalitarnych; (d) liberalizacja różnych dziedzin obrotu międzynarodowego; (e) rozbrojenie; (f) działania na rzecz wolnego handlu.

Stany Zjednoczone miały wtedy wolę i materialne możliwości wprowadzania liberalnego porządku międzynarodowego. Był to najważniejszy cel ich polityki zagranicznej i strategii międzynarodowej. Jak utrzymuje jeden z badaczy, spełniały one wtedy rolę promotora liberalizmu (*liberal agent*) – co miało stać się punktem zwrotnym (*liberal moment*) i siłą napędową zmian w stosunkach międzynarodowych (*liberal modernity*)[104].

John Ikenberry, wybitny przedstawiciel liberalnej teorii stosunków międzynarodowych, utrzymuje, że ponadczasowym celem amerykańskiej polityki zagranicznej jest stworzenie ładu międzynarodowego, jak to ujmuje, z „liberalną charakterystyką", który zapewniałby hegemonię w stosunkach międzynarodowych za pomocą takich instrumentów, jak dyplomacja wielostronna, sojusze i instytucje międzynarodowe. Ale jednocześnie, jak wskazuje, amerykańskie podejście do ładu liberalnego charakteryzuje się „imperialną cechą", o czym dowodzą unilateralizm, stosowanie przymusu,

---

[101] W.R. Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, Routledge, New York 2001.

[102] W. LaFeber, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion 1860–1898*, Cornell University Press, Ithaca 1963.

[103] E. Carr, *The Twenty Years Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Harper and Row, New York 1939 (1964).

[104] R. Latham, *The Liberal Moment…*, op.cit, s. 18–20.

interwencjonizm oraz selektywne przestrzeganie reguł gry. Innymi słowy Stany Zjednoczone inicjują budowę ładu, są jego strażnikiem, pełnią funkcję arbitra i do nich należy ostatnie słowo na temat jego funkcjonowania[105].

Militaryzacja utrzymanej w liberalnym zamyśle polityki zagranicznej USA działa się niejako wbrew tendencyjnym liberalnym wartościom, ale logika zimnej wojny sprawiła, że siła zbrojna stała się nieodzownym środkiem budowy pożądanego ładu. Zwraca się przy tym uwagę, że NATO – jako emanacja militarnego wymiaru ładu – funkcjonowało nie tyle wedle reguł klasycznego sojuszu wojskowego (tak jak ujęliby to realiści), ile bardziej wedle liberalnego planu, jako instytucja polityczno-wojskowych konsultacji i uzgodnień[106]. Wprowadzenie wymiaru bezpieczeństwa do liberalnego porządku (*securitising*) dokonało się z inicjatywy USA, w wyniku sformułowania przez nie w latach 40. XX w. nowej, narodowej koncepcji bezpieczeństwa narodowego. Co ciekawe, w owej koncepcji od samego początku ujawnił się unilateralizm ze względu na pomniejszenie roli ONZ. W uzasadnieniu planu Marshalla pisano na ten temat, co następuje:

> Bezpieczeństwo narodowe może być efektywnie zapewnione poprzez stworzenie systemu pokojowych stosunków, w ramach których każde państwo respektować będzie suwerenność, integralność i sposób życia innych w sposób wykluczający użycie siły. Może to być osiągnięte po przez odwołanie się do Karty Narodów Zjednoczonych lub poprzez stworzenie nowych, bardziej adekwatnych struktur do rozwiązywania danych problemów. Ponieważ efektywność rozwiązań w ramach Kart budzi wątpliwość, to realistyczna ocena sytuacji nakazuje poszukiwanie rozwiązań nieprzewidzianych przez Kartę, tak aby nie oddziaływały negatywnie na bezpieczeństwo narodowe USA[107].

W tamtym okresie dokonało się jedno z największych przewartościowań w liberalnej doktrynie ze względu na wymogi polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego USA. Można wręcz stwierdzić, że liberalizm został przez mocarstwo zredefiniowany instrumentalnie jako ideologiczne uzasadnienie przywództwa w świecie. Jak już wspomniano, przejawiało się to w swoistej militaryzacji myślenia i działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego w duchu liberalizmu, co było tym bardziej niezwykłe, że amerykańska tradycja liberalna zrodziła się z opozycji wobec wszelkiej przemocy i autorytaryzmu, nie mówiąc już o tym, że odnosiła się do ustroju wewnętrznego i praw jednostki, a nie do polityki zagranicznej. Wedle Melvyna Lefflera, znanego historyka polityki zagranicznej USA, bezpieczeństwo narodowe zaczęto pojmować jako politykę w obronie wartości liberalnych, a sam liberalizm stał się motywem uprawiania takiej polityki i ideologicznym uzasadnieniem dla stosowania siły zbrojnej przez państwo

---

[105] J. Ikenberry, *Liberal hegemony and empire? American power in the age of unipolarity*, w: D. Held, M. Koenig-Archibugi (red.), *American Power in the 21st Century*, Polity, Cambridge 2004.

[106] G. Hellman, R. Wolf, *Neorealism, neoliberal institutionalism and the future of NATO*, „Security Studies" 1993, nr 1, s. 3–43.

[107] R. Latham, *The Liberal Moment…*, op.cit., s. 21.

(*garrison state*)[108]. Amerykańscy liberałowie stanęli wobec dylematu, jak pogodzić wymogi bezpieczeństwa narodowego z tradycyjnymi wartościami, z których wolność działania jednostki była najwyżej ceniona[109]. Tę sprzeczność, zdaniem Huntingtona, między potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa definiowanego w kategoriach militarnych a wartościami amerykańskiego liberalizmu, rozwiązano poprzez ustanowienie strategii osłabienia, a nawet wyeliminowania zagrożeń bezpieczeństwa dla liberalnej idei, płynących ze strony Związku Radzieckiego i światowego komunizmu[110].

Parafrazując znane powiedzenie króla francuskiego z końca XVI w., liberalizm był wart uzupełniania o militarny komponent, ponieważ służyło to ochronie jego podstawowych wartości. Zrodzony z inspiracji USA, liberalny ład był efektem wielkiego historycznego kompromisu XIX-wiecznego, utrzymanego w duchu brytyjskim liberalizmu z wymogami nowej pozimnowojennej struktury stosunków międzynarodowych. Przejawiało się to w instrumentalnym traktowaniu ekonomii i ładu ekonomicznego względem wymogów bezpieczeństwa narodowego. Formalnie był on wielostronny, ale w praktyce jego efektywność była funkcją hegemonii jednego mocarstwa.

Jest rzeczą bardzo interesującą, że amerykańska polityka zagraniczna i towarzyszące jej wizje porządku międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny wykazały się nadzwyczajną ciągłością w sferze motywacyjnej i realizacyjnej, i to pomimo radykalnej zmiany w środowisku międzynarodowym. Stało się tak dlatego, że definiowana w kategoriach wartości liberalnych koncepcja bezpieczeństwa narodowego po zakończeniu zimnej wojny nadal implikowała poczucie braku bezpieczeństwa ze względu na utrzymanie się rozlicznych zagrożeń, tym razem nie o komunistycznym, ale kulturowo-cywilizacyjnym i ideologicznym rodowodzie. Przywoływany już Latham argumentował, że po zakończeniu zimnej USA zaczęły postrzegać rzeczywistość międzynarodową już nie w kategoriach dychotomicznej struktury demokracja – komunizm, ale jako nowego rodzaju pojedynczą oś (*uniaxis*), na początku której leżą USA, a na końcu państwa nieliberalne (autorytarne, nieprzyjacielskie, upadłe), pośrodku zaś plasują się państwa o różnych formach ustroju liberalnego[111].

Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie, podobnie jak w przeszłości, nadal opiera się na liberalnym internacjonalizmie, tj. promowaniu trzech wartości uznanych przez amerykańskich liberałów za najważniejsze, a mianowicie: pokoju, dobrobytu i wolności. Jednoznacznie ujął to George W. Bush, stwierdzając:

> Cel naszego narodu zawsze był większy niż możliwości naszej obrony. Walczyliśmy i będziemy walczyć o pokój, który sprzyja wolności. Będziemy bronić pokoju przed

[108] M. Leffler, *The American conception of national security and the beginnings of the Cold War, 1945–1948*, „The American Historical Review" 1984, t. 89, nr 2, s. 346–381.

[109] H. Lasswell, *National Security and Individual Freedom*, McGraw-Hill Book, New York 1950.

[110] S. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory of Civil-Military Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 1985.

[111] R. Latham, *Liberalism's order/liberalism's other: A genealogy of threat*, „Alternatives" 1995, t. 20, nr 1, s. 111–146.

> zagrożeniem ze strony terrorystów i tyranów. Będziemy budować pokój, zachowując dobre stosunki z innymi mocarstwami. Z pewnością rozszerzymy stan pokoju, sprzyjając formowaniu się wolnych i otwartych społeczeństw na każdym kontynencie. Budowa takiego pokoju jest obowiązkiem Ameryki[112].

Tak daleko idąca jednoznaczność w formułowaniu celów politycznych sprawia, że ocenia się ją równie radykalnie – jako liberalną politykę imperialną, którą charakteryzować miało prawo USA do jednostronnego rozstrzygania, które z punktu widzenia reguł i norm etycznych stosunków międzynarodowych należy uznawać i przestrzegać[113]. W takim duchu utrzymana była strategia bezpieczeństwa narodowego USA, w której stwierdzono wprost: „Użyjemy naszej siły, aby stworzyć warunki, w których wszystkie państwa i społeczeństwa wybiorą dla siebie korzystne efekty wynikające z doktryny politycznego i ekonomicznego liberalizmu"[114]. Podsumowując, dominacja liberalnej demokracji w świecie miała być realizowana pod auspicjami i w ramach hegemonii Stanów Zjednoczonych[115]. W podobnym duchu utrzymane były wypowiedzi prezydenta Baracka Obamy, a jedyna zmiana dotyczyła środków i metod realizacji[116].

Z dzisiejszej perspektywy ocena wojującego liberalizmu jako ideowej podstawy polityki zagranicznej USA jest jednoznacznie negatywna, z czym zgadzają się nawet przedstawiciele neokonserwatywnego nurtu[117]. O skali niepowodzenia we wdrażaniu liberalnego projektu dowodzi trwały wzrost nastrojów antyamerykańskich w świecie, na co zwrócili uwagę dwaj wybitni badacze Peter Katzenstein i Keohane[118]. Nye stawiał zaś diagnozę, mówiącą, że pomimo posiadania statusu supermocarstwa USA nie są w stanie samodzielnie i za pomocą siły militarnej ustanowić w świecie porządku liberalnego[119]. Inny z kolei badacz udowadnia, że czas tak zwanych wojen liberalnych jako instrumentu polityki zagranicznej USA skończył się bezpowrotnie[120]. Najbardziej daleko idącą krytykę sposobu promocji idei liberalnej przeprowadzili przedstawiciele

---

[112] K. Holmes, *American internationalism: Promoting freedom, democracy, and development*, „U.S. Foreign Policy Agenda – An Electronic Journal of the U.S. Department of State" 2003, t. 8, nr 1, s. 5–7.

[113] J. Purdy, *Liberal empire: Assessing the arguments*, „Ethics and International Affairs" 2003, t. 17, nr 2, s. 35–47.

[114] *The National Security Strategy of the United America*, September 2002, https://www.whitehouse.gov/nsc/html.

[115] A. Valladeo, *Democratic hegemony and American hegemony*, „Cambridge Review of International Affairs" 2006, t. 19, nr 2, s. 243–260.

[116] B. Obama, *Renewing American Leadership*, „Foreign Affairs" 2007, nr 4, https://www.foreignaffairs.com/articles/2007-07-01/renewing-american-leadership.

[117] C. Prestowitz, *Rogue Nation: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*, Basic Books, New York 2003; D. Cooper, *Neoconservatism and American Foreign Policy: New Approaches*, Routledge, New York 2013.

[118] P. Katzenstein, R. Keohane, *Anti-Americanisms in World Politics*, Cornell University Press, Ithaca 2007; S. Brooks, *Anti-Americanism and the Limits of Public Diplomacy*, Routledge, New York 2015.

[119] J. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York 2002; idem, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York 2004.

[120] J. Gow, *Liberal Warsaw*, Routledge, New York 2015.

nurtu realistycznego z Johnem Mearsheimerem na czele, który argumentuje, że beznamiętne przywiązanie do idei liberalnej i zapominania o wymogach prowadzenia polityki zagranicznej zgodnie z wymogami realizmu (np. uwzględnienie układu sił i kryteriów bezpieczeństwa) szkodzi interesowi narodowemu Stanów Zjednoczonych[121].

Nic więc dziwnego, że w świetle powyższych okoliczności nastąpiło zasadnicze przewartościowanie idei liberalnej jako najważniejszej determinanty polityki zagranicznej USA. Dokonało się to na poziomie środków i metod realizacji, a nie celów, gdyż te nadal pozostają niezmienne w postaci promocji demokracji w świecie. Chodzi jednak o to, aby nie generować przy tej okazji dodatkowych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, a ponadto aby kontekstualizować każdorazowo strategię, aranżując adekwatny zestaw środków, i nastawiać się na oddziaływanie w długim okresie[122].

Podsumowanie

Liberalizm to idea, która identyfikuje Zachód jako formę kulturowo-cywilizacyjną w stosunku do reszty. Niektórzy badacze, jak Fukuyama, weryfikują jego historię, dzieląc ją na epokę przedliberalną i poliberalną, a za symboliczną datę je rozdzielającą uznają upadek Świętego Cesarstwa Rzymskiego w 1806 r. W teorii politycznej liberalizm występuje w wielu wersjach, jak: klasyczny, komercyjny i ekonomiczny, republikański, społeczny, liberalizm jako postawa światopoglądowa. W praktyce stosunków międzynarodowych zaś pojawił się jako idea porządku międzynarodowego autorstwa prezydenta USA Wilsona. Wysunięta zbyt wcześnie i nieuwzględniająca realiów stosunków międzynarodowych po I wojnie światowej, pozostała tylko niespełnioną idealistyczną wizją – stąd określenie jej przez krytyków jako idealizm.

Na przełomie lat 60. i 70. w nauce o stosunkach międzynarodowych w oparciu o założenia szkoły współzależności transnacjonalnego paradygmatu doszło do wyodrębnienia się nurtu liberalnego jako odrębnej teoretycznej perspektywy oferującej nowe sposoby eksplanacji rzeczywistości międzynarodowej w porównaniu z panującym niepodzielnie realizmem. W pierwszej kolejności sformułowano założenia neoliberalnego instytucjonalizmu – teorii poziomu systemu międzynarodowego. Następnie za sprawą Moravcsika stworzono teorię polityki zagranicznej, która odwołując się do kategorii motywów i preferencji, podejmowała próbę objaśnienia zachowań państwa w stosunkach międzynarodowych. Było to wyjątkowe wyzwanie dla szkoły realizmu, w ramach której zaproponowano konkurencyjną teorię polityki – realizm

[121] J. Mearsheimer, *Imperial by design*, „The National Interest" 2010, nr 111, s. 16–34; idem, *Why the Ukraine crisis is the West's fault*, „Foreign Affairs" 2014, nr 5, s. 1–12.

[122] N. Boucher, *Democracy Promotion as US Foreign Policy*, Routledge, New York 2015; R. Pee, *Democracy Promotions: National Security and Strategy*, Routledge, New York 2015; J. Huber, *Democracy Promotion and Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, New York 2015; M. Green, D. Twining, *Democracy and American grand strategy in Asia: The realist principle behind an enduring idealism*, „Contemporary Southeast Asia" 2008, nr 1, s. 1–28.

neoklasyczny, podobnie jak teorie liberalne uwzględniający kontekst wewnętrzny polityki zagranicznej.

Analiza liberalnej teorii polityki zagranicznej na przykładzie państw Zachodu pozwala na sformułowanie następujących wniosków o jej właściwościach eksplanacyjnych:

1. Ogólnie rzecz biorąc, teoretyzowanie w teorii liberalnej opiera się na analizie przyczynowo-skutkowej/przyczynowości i odwołuje się do racjonalizmu w formułowaniu motywów i preferencji jednostek, grup społecznych oraz interesów decydentów. Liberalne teorie polityki zagranicznej opierają się na empirycznie weryfikowanych założeniach, które wedle Moravcsika tworzą jej fundamenty. To przykład „pozytywistycznego liberalizmu".
2. Teoretyzowanie normatywne w teorii liberalnej opiera się na badaniu wpływu na politykę zagraniczną uznanych za uniwersalne wartości liberalnych, takich jak: wolność, demokracja, prawa człowieka, wolny rynek, pokój, które wywodzą się z liberalizmu klasycznego i są w ramach stosunków międzynarodowych proponowane jako wzory zachowań dla innych niż zachodnie społeczeństw oraz państw.
3. Bez odwołania się do idei liberalnej nie sposób badać adekwatnie polityki zagranicznej Zachodu, o czym decydują dwojakiego rodzaju okoliczności. Liberalizm jako zmienna niezależna jest najważniejszą przesłanką i uwarunkowaniem, gdyż system demokratyczny, umożliwiając formułowanie motywów i preferencji, przekłada się na odpowiadające im decyzje i działanie polityczne. Jednocześnie idea liberalna jest najważniejszym celem strategii Zachodu uczynienia z niej idei o światowym (uniwersalnym) znaczeniu jako podstawy rozwoju i funkcjonowania stosunków międzynarodowych, ustosunkowała sposób myślenia i zachowania państw oraz wyznaczała etyczne normy postępowania. W związku z tym teoria liberalna adekwatnie objaśnia takie zachowania i strategie Zachodu, jak: promocja demokracji, interwencjonizm, interwencje humanitarne, wojna z terrorem, odpowiedzialność za ochronę, wspieranie transformacji politycznej i ekonomicznej, odbudowa państw (*state building*), a w efekcie posiada odpowiednio wysoką moc objaśniania stosunków liberalnego Zachodu z państwami nieliberalnymi, np. Zachód–Rosja, USA–Chiny.
4. Liberalna teoria ma trzy mankamenty, które nie pozwalają jej traktować jako teorii holistycznej w badaniu polityki zagranicznej. Są to: niedoszacowanie znaczenia państwa, jego instytucji i biurokracji w procesie formowania motywów i preferencji, nieuwzględnianie w wystarczającym stopniu oddziaływania systemu międzynarodowego oraz, co jest również bardzo ważne, mała użyteczność w badaniu polityki zagranicznej państw niedemokratycznych i nieliberalnych.

The Liberal Theory of Foreign Policy and Its Analytical Application

The purpose of this article is to reconstruct the liberal theory of foreign policy by showing its ontological and epistemological premises followed by analytical application. The theory, invoking liberal ideas and values, was first developed in the 1970s, and its main principles were formulated after the end of the Cold War, mainly in opposition to structural realism, according to which the international system is the key determinant of the international activity of states. While not negating the significance of external factors, representatives of the liberal school point out that internal factors play an equally important role. For example, it matters whether the internal political system of a given state is democratic or authoritarian. Consequently, the two systemic determinants are approached in an analogous manner. The second and third parts of the article are dedicated to the analysis of the foreign policy of Western countries and the United States in terms of the liberal model of foreign policy, which can be perceived as the explanans – an analytical tool.

Keywords: liberalism, democracy, peace, international system, internal system, institutional neoliberalism, liberal international order, liberal interventionism, realism, liberal theory of foreign policy.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201602

Użyteczność analitycznego eklektyzmu w badaniu stosunków Polski z Rosją

Adriana Dudek

Uniwersytet Wrocławski

Przedmiotem artykułu jest analiza przyczyn braku trwałej i stabilnej współpracy między Polską i Rosją. Fundamentalne pytanie badawcze postawione w artykule brzmi: czy państwa konstruujące stosunki międzynarodowe w ramach odmiennych paradygmatów teoretycznych są zdolne trwale ze sobą współpracować? Narzędziem wykorzystanym w badaniu jest analityczny eklektyzm rozumiany także jako odpowiedź na postulat pragmatyzmu w podejściu do badań nad stosunkami międzynarodowymi *sensu largo*. W artykule wykorzystano dwa podejścia teoretyczne, inne dla każdego z analizowanych państw: dla Polski jest to paradygmat liberalny, zaś dla Rosji – realistyczny. Analizę polityk zagranicznych tych państw przeprowadzono z odwołaniem się do trzech kryteriów, tj. postrzegania przez nie istoty stosunków między państwami w ujęciu liberałów i realistów, instytucji i reżimów międzynarodowych jako płaszczyzn współpracy oraz sposobu i źródeł identyfikacji interesu. Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej skonstruowano zastosowany w jego dalszej części model analityczny, w drugiej dokonano rekonstrukcji polskiej percepcji przez pryzmat podejścia liberalnego z wykorzystaniem wspomnianych wyżej trzech kryteriów, w trzeciej przeprowadzono taką samą rekonstrukcję percepcji Rosji w oparciu o podejście realistyczne. Ostatnią cześć artykułu stanowi postrzeganie przez Polskę i Rosję dwóch wybranych problemów: znaczenia Ukrainy dla każdego z państw oraz optymalnego kształtu architektury bezpieczeństwa europejskiego. Studium przeprowadzone w artykule pozwoliło udzielić pozytywnej odpowiedzi na pytanie badawcze postawione we wstępie. Wydaje się zatem, iż zbieżność, lub w tym przypadku rozbieżność, percepcji rzeczywistości międzynarodowej państw stanowi niezwykle ważny – by nie rzec kluczowy – czynnik sprzyjający lub utrudniający trwałą i stabilną współpracę.

Słowa kluczowe: analityczny eklektyzm, pragmatyzm, liberalizm, realizm, polityka zagraniczna, Rosja, Polska, interes, instytucje międzynarodowe, współpraca.

Artykuł stanowi przyczynek do zbadania, z zastosowaniem analitycznego eklektyzmu, przyczyn braku trwałej i stabilnej współpracy między Polską i Rosją. Pytanie badawcze, na które odpowiedzi winna udzielić dalsza analiza, brzmi: czy państwa konstruujące stosunki międzynarodowe w ramach odmiennych paradygmatów teoretycznych

Adriana Dudek – doktor habilitowany, Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski.

są zdolne trwale ze sobą współpracować? Płaszczyznę, na której zostanie osadzona część teoretyczna, a następnie empiryczna, będzie stanowił wspomniany już analityczny eklektyzm, który współcześnie wydaje się jedną z odważniejszych odpowiedzi na postulat pragmatyzmu pojawiający się z coraz większą intensywnością w nauce o stosunkach międzynarodowych. W analizie zostaną wykorzystane dwie, uważane najczęściej za wiodące (obok konstruktywizmu) propozycje teoretycznego podejścia do stosunków międzynarodowych – realizm oraz liberalizm[1]. Zastrzec jednak należy, iż nie będzie to w żadnej mierze próba dowodzenia wyższości eksplanacyjnej któregokolwiek z nich, ponadto oba paradygmaty nie będą rozumiane i postrzegane jako kompletne swoje przeciwieństwo, bo w istocie takimi nie są[2]. Każdy z nich zostanie potraktowany jako optymalny ze względu na swoją moc wyjaśniającą dla każdego z wybranych państw: liberalizm dla Polski, natomiast realizm dla Rosji, zaś zasadność wyboru zostanie dowiedziona w trakcie narracji.

Rok 2004, będący cezurą początkową analizy, stanowił przełom w polityce zagranicznej Polski, która wówczas została członkiem Unii Europejskiej (UE). Na szczególne podkreślenie zasługuje znaczenie tego faktu dla polityki zagranicznej[3]. Członkostwo Polski w UE nie pozostało też bez wpływu na politykę Rosji wobec Polski i całego regionu. Z jednej strony bowiem Rosja starała się osłabić pozycję Polski w UE, czyniąc z niej niewiarygodnego członka, którego rusofobiczne zachowania[4] przyniosą pogorszenie stosunków Rosji z Unią. Z drugiej natomiast musiała dostrzec, że pozycja Polski zostanie wzmocniona, zaś korzystna dotąd dla Rosji różnica potencjałów w pewnym stopniu zneutralizowana członkostwem Polski w UE. Polska ponadto zyskiwała możliwość współtworzenia polityki wschodniej całej wspólnoty[5]. Przełom,

[1] Pojęcia „liberalizm" i „realizm" stosowane są w artykule jako oddające pewien generalny podział funkcjonujący w teoriach stosunków międzynarodowych. Nie oznacza to jednak, iż oba paradygmaty ujmowane są jako zamknięte i jednorodne całości.

[2] R. Jervis, *Realism, neoliberalism, and cooperation: Understanding the debate*, „International Security" 1999, t. 24, nr 1, s. 42–63.

[3] Członkostwo bowiem było postrzegane jako element zmieniający percepcję potencjału Polski zarówno przez partnerów z zagranicy, jak i przez nią samą. Wydaje się, iż miało to szczególne znaczenie dla relacji z Rosją, budowało bowiem swoiste złudzenie szybkiej neutralizacji dominacji Rosji w asymetrii potencjałów między Polską i Rosją. Innymi słowy, Polska wzmocniona członkostwem w UE miała się stać silniejszym partnerem dla Rosji. Temu optymistycznemu podejściu dawali wyraz kolejni polscy ministrowie spraw zagranicznych i premierzy od 2002 r., kiedy zakończone zostały negocjacje traktatu akcesyjnego Polski z Unią. Członkostwo Polski rodziło przekonanie, że stworzy szansę na „realizację bardziej złożonych interesów na Wschodzie. Umożliwi […] wpisanie polskich interesów w ramy dopiero powstającej koncepcji stosunków Unii z Rosją, Ukrainą i Białorusią oraz pozostałymi krajami byłego ZSRR". Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza na temat polskiej polityki zagranicznej w 2002 r., https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2002/, (data dostępu: 1.01.2016).

[4] Rusofobia jest jednym z narzędzi stosowanych przez Rosję. Szerzej por. J. Darczewska, P. Żochowski, *Rusofobia w strategii Kremla. Broń masowego rażenia*, Punkt Widzenia, nr 56, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2015.

[5] Wypada podkreślić, że brak jednomyślności w pojmowaniu pojęcia polityki wschodniej wśród członków UE oraz sprzeczność interesów pojawiająca się między nimi w odniesieniu do różnych kierunków

jaki nastąpił w 2004 r., oznaczał także szansę na realizację polskich interesów w odniesieniu do wschodnich sąsiadów poprzez włączenie ich do współpracy z UE, a tym samym rozciągnięcie strefy uładzenia, rozwoju, bezpieczeństwa i przewidywalności na bezpośrednich sąsiadów Polski[6].

Model analityczny

Jak się wydaje, nauka o stosunkach międzynarodowych staje przed koniecznością gruntownego przeorganizowania sposobu rozumienia nie tyle tego, czym ona sama jest, lecz czemu powinna służyć i w jaki sposób jest lub powinna być tworzona. Wyzwaniem bowiem nie jest tworzenie kolejnych cząstkowo przydatnych paradygmatów, lecz zdefiniowanie sposobu ich wykorzystania. Jak słusznie zauważa Patrick Thaddeus Jackson, nie ma jednej metodologii czy uniwersalnego sposobu pojmowania i rozumienia naukowych metod, które obejmowałyby cały obszar badawczy[7].

Jednym z dominujących we współczesnym dyskursie badawczym postulatów jest konieczność stosowania pragmatycznego podejścia w badaniach. Zgodnie z jego duchem celem naukowego dociekania powinno być całościowe objaśnianie zjawisk i procesów, do którego drogę może stanowić wykorzystanie narzędzi i koncepcji wywodzących się z różnych nurtów i paradygmatów badawczych. Pragmatyzm nastawiony jest na wiedzę użyteczną, którą można zastosować przy objaśnianiu rzeczywistości, ma stanowić propozycję swoistej ucieczki od ograniczającego epistemologicznego *dead-lock*[8]. Jedną z propozycji odpowiadających na to zapotrzebowanie jest analiza eklektyczna, która przeciwstawiając się niejako logicyzmowi, odwołuje się do pragmatycyzmu właśnie, zwłaszcza w postrzeganiu celu i drogi rozwoju nauki. Artykuł stanowi próbę zastosowania pragmatycznego podejścia do badania polityki zagranicznej państw, poprzez wykorzystanie analitycznego eklektyzmu.

Istotą eklektycznego podejścia pozostaje odrzucenie jako poznawczo bezsilnej postawy nomotetycznej oraz konieczność przekształcenia „izmów" jako źródła podziałów między poszczególnymi paradygmatami (i skupienia się na ich konstrukcji)[9]

---

aktywności zewnętrznej Unii w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa spowodowały, iż okazało się to zadaniem zdecydowaniem trudniejszym, niż zakładano.

[6] Fundamentalną słabością takiego podejścia, nieuwzględnianą jednakowoż przez decydentów, było założenie, iż państwa te są niejako predestynowane do ciągłego pogłębiania współpracy z UE oraz Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Por. S. Dębski, *Ewolucja doktryny polityki wschodniej Polski*, w: A. Gil, T. Kapuśniak (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, IEŚW, Lublin – Warszawa 2009, s. 195.

[7] P.T. Jackson, *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy or Science and Its Implications for the Study of World Politics*, Routledge, London – New York 2010.

[8] J. Friedrichs, F. Kratochwil, *On acting and knowing: How pragmatism can advance international relations research and methodology*, „International Organization" 2009, t. 63, nr 4, s. 701–731.

[9] Por. D.A. Lake, *Why „isms" are evil: Theory, epistemology, and academic sects as impediments to understanding and progress*, „International Studies Quarterly" 2011, t. 55, nr 2, s. 465–480; R. Sil, P. Katzenstein, *De-centering, not discarding, the „isms": Some friendly amendments*, „International Studies

w źródło użytecznej wiedzy, dzięki dopuszczeniu do jednoczesnego wykorzystania różnych metod, podejść, zatem „izmów" właśnie[10]. Rzeczywistość bowiem, zwłaszcza międzynarodowa, okazuje się zbyt złożona, by mógł ją przekonująco i koherentnie opisać jeden paradygmat. Podejście hołdujące metodologicznemu pluralizmowi (*methodological pluralism*) oznacza bowiem współistnienie wielu propozycji teoretycznych, z których żadna nie pozwala na satysfakcjonujące i względnie holistyczne objaśnianie rzeczywistości[11].

Analityczny eklektyzm, jak przekonuje Peter Katzenstein, odpowiada na zapotrzebowanie na pragmatyzm, umożliwia bowiem odnalezienie powiązania świata teorii z rzeczywistością, dzięki czemu pozwala badać zjawiska w perspektywie, dostrzegając problemy o szerszym zasięgu, a nie degradując ich do wąsko pojmowanych przypadków. Takie kompleksowe podejście umożliwia dostrzeżenie złożoności zjawisk i procesów oraz ich genezy. Odwołanie się bowiem do różnych propozycji badawczych pozwala odkryć mechanizmy przyczynowo-skutkowe, które badane w oderwaniu od siebie z różnych perspektyw teoretycznych nie byłyby dostrzegalne; to efekt synergii różnych podejść obnaża współzależności. Zamknięcie się w pojedynczym paradygmacie i przekonaniu o wyjątkowości jego mocy eksplanacyjnej jest postawą intelektualnie komfortową, jednak nie służy rozwojowi nauki. Owa wąska perspektywa prowadzić może nie tylko do niekompletnych, lecz nawet do błędnych wniosków[12]. Poleganie na pojedynczym paradygmacie wymusza swoiste kompromisy w wyjaśnianiu mechanizmów i zjawisk, bowiem jako pojedyncza propozycja objaśnia on tylko pewien wycinek lub analizuje problem z pewnej określonej perspektywy. Sposobem na uniknięcie tych swoistych nieciągłości i ułomności w procesie poznawczym jest sięganie do różnych metod i podejść. Takie działanie ogranicza ryzyko uproszczeń i błędów, poszerza bowiem radykalnie gamę podejść, metod i propozycji badawczych.

Wartością dodaną analitycznego eklektyzmu jest pokazanie, jak wiele różnych założeń i mechanizmów można „rekonceptualizować" i integrować, tworząc nową jakość dzięki efektowi synergii występującej między nimi[13]. Analiza eklektyczna nie odwołuje się zatem do prostego mechanizmu triangulacji, nie bazuje bowiem na porównywaniu wyników badania tego samego obiektu czy procesu z wykorzystaniem różnych metod niezależnie od siebie. Wspomniany efekt synergii, wartości dodanej, pozwala natomiast dostrzec wielość powiązań między procesami analizowanymi

---

Quarterly" 2011, t. 55, nr 2, s. 481–485 i polemiczny wobec tych głosów: H.R. Nau, *No alternative to „isms"*, „International Studies Quarterly" 2011, t. 55, nr 2, s. 487–491.

[10] P.T. Jackson, D.H. Nexon, *Paradigmatic faults in international relations theory*, „International Studies Quarterly" 2009, t. 53, nr 4, s. 907–930.

[11] A. Ahmedi, R. Sil, *When multi-method research subverts methodological pluralism – or, why we still need single-method research*, „Perspectives on Politics" 2012, t. 10, nr 4, s. 935–953.

[12] A. Hirschman, *The search for paradigms as a hindrance to understanding*, „World Politics" 1970, t. 22, nr 3, s. 341, 343.

[13] R. Sil, P.J. Katzenstein, *Analytic eclecticism in the study of world politics: Reconfiguring problems and mechanisms across research traditions*, „Perspectives on Politics" 2010, t. 8, nr 2, s. 411–431.

z różnych perspektyw poznawczych i mających wobec siebie charakter dopełniający, uzupełniający, co neutralizuje konieczność zawierania kompromisów w zakresie proponowanych objaśnień, regularności czy związków. Właśnie tę analityczną atomizację polegającą na odrębnym, acz równoległym badaniu tego samego obiektu proponuje przełamać analityczny eklektyzm. Chodzi w nim bowiem o elastyczną adaptację i wykorzystanie różnych elementów z odmiennych teoretycznych konstruktów, tak by dać jak najszerszy i najpełniejszy opis istoty i mechanizmów badanych zjawisk.

Propozycja analitycznego eklektyzmu daje szansę na bardziej całościowe objaśnienie międzynarodowej rzeczywistości, stąd skupia się przede wszystkim na zjawiskach o szerszym zasięgu (co stanowi najlepszy sposób na weryfikację badawczej skuteczności danego doboru metod i narzędzi), dąży do identyfikacji powiązań przyczynowych na poziomie teorii średniego zasięgu oraz realizuje postulat pragmatyzmu w badaniach[14].

Analiza oparta na podejściu eklektycznym niesie ze sobą także słabości. Jedną z nich jest nieprzystawalność podejść badawczych, z których czerpane są narzędzia i metody objaśniania zjawisk i mechanizmów; dekodowanie ich przez poszczególne paradygmaty przynosi inny sens i rozumienie pozornie tych samych pojęć. Ponadto brak jest kluczowych założeń, podobnie jak standardów i teorii poznania, spójnej i całościowej *episteme*, która stanowiłaby jej fundament. Zasygnalizowane słabości powodują, iż podważany jest wkład analitycznego eklektyzmu w postęp badań, w wewnętrzny dyskurs, który przecież napędza i determinuje rozwój nauki[15]. Nietrudno dostrzec, iż to, co krytycy nazywają słabością, jest siłą analitycznego eklektyzmu. Brak spójnej i całościowej, a zatem stałej *episteme*, o którym wspomniano, pozwala bowiem uniknąć wspominanych wcześniej kompromisów i poznawczych nieciągłości dzięki elastycznemu doborowi metod i narzędzi, tak by został nimi objęty cały badany proces lub mechanizm. Takich szans nie daje podejście pluralistyczne, w którym badane zjawisko musi zostać wtłoczone w określony konstrukt teoretyczny, a te jego elementy, których nie sposób wyjaśnić, pozostają poza procesem poznawczym.

Propozycja analitycznego eklektyzmu wymaga debaty i – jak się zdaje – w badaniach ma charakter in *statu nascendi*, walcząc o swoje miejsce. Podnoszona jest kwestia braku narzędzi czy kanałów objaśniających, umożliwiających przekraczanie podziałów między teoriami[16]. Słabością pozostaje arbitralność wyboru teoretycznych podejść[17], branych pod uwagę w rekonceptualizacji i integracji procesu badawczego, który ogranicza się do trzech głównych nurtów, czyli liberalizmu, realizmu i konstruktywizmu jako dominujących w światowym dyskursie teoretycznym[18]. Zarzutem

[14] Ibidem, s. 421.

[15] Ibidem, s. 425.

[16] J. Cornut, *Analytic eclecticism in practice: A method for combining international relations, theories*, „International Studies Perspectives" 2015, t. 16, nr 1, s. 50–66.

[17] Krytycy podnoszą, iż to podejście nie uwzględnia pluralizmu paradygmatycznego, ponieważ pomija takie nurty, jak szkoła angielska, feminizm, postmodernizm czy marksizm. Ibidem, s. 53.

[18] R. Sil, P. Katzenstein, *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, Palgrave Macmillan, New York 2010, s. 32.

wobec analitycznego eklektyzmu jest także zagrożenie wynikające z niespójności, w jednej analizie stosowane są bowiem różne teorie przy braku objaśnienia zależności między nimi.

Mimo zasygnalizowanych powyżej uwag krytycznych, z których część wynika z braku zdolności uwolnienia się ze schematyzmu pluralizmu teoretycznego oraz rozumowania w kategoriach triangulacji, zaś część z potrzeby teoretyzowania i niechęci do pragmatyzmu, propozycję analitycznego eklektyzmu należy uznać za ożywcze i inspirujące podejście badawcze, z wyraźnym potencjałem rozwojowym.

W niniejszym artykule zostanie podjęta próba zastosowania tego podejścia do zbadania przyczyn braku stabilnej współpracy między Polską i Rosją. Podejście eklektyczne zostanie w tym przypadku zastosowane na dwóch płaszczyznach. Na pierwszej z nich oznacza ono wykorzystanie różnych nurtów w ramach każdego z dwóch wybranych paradygmatów, czyli liberalizmu i realizmu, na drugiej natomiast będzie to próba zastosowania dwóch różnych podejść do badania najbardziej im odpowiadających fragmentów rzeczywistości. W tej drugiej płaszczyźnie eklektyzm analityczny umożliwia bowiem uniknięcie kompromisu, o którym mówią zwolennicy tej propozycji, a który byłby nieunikniony, gdyby w odniesieniu do obu państw zastosować ten sam paradygmat: liberalny lub realistyczny. To właśnie jednoczesne zastosowanie obu podejść z wykorzystaniem różnych nurtów w obrębie każdego z nich pozwala na dostrzeżenie powiązań i mechanizmów działań obu państw oraz nieprzystawalności i kompletnej odmienności pojmowania przez nie – wydawałoby się – tych samych pojęć, jak interes czy instytucja międzynarodowej współpracy. Tylko analityczny eklektyzm poprzez wykorzystanie wielu teoretycznych obiektywów jednocześnie jest w stanie te zależności i niezrozumienie wyłowić i pokazać.

Model analityczny zastosowany w niniejszym artykule opiera się na trzech elementach, które zostaną poddane badaniu w teoriach liberalnych i realistycznych, a następnie w polityce Polski i Rosji. Będą to: (1) charakter i cechy stosunków międzynarodowych; (2) znaczenie i postrzeganie przez państwa instytucji/reżimów międzynarodowych; (3) sposób i czynniki mające wpływ na identyfikację interesu. Powyższe elementy zostały wybrane jako szkielet modelu, ponieważ są kluczowe z punktu widzenia analizy działań państwa w środowisku międzynarodowym oraz realizowania polityki zagranicznej.

Celem modelu analitycznego nie jest całościowe przedstawienie założeń obu paradygmatów teoretycznych, lecz skonstruowanie matrycy z wymienionych pojęć jako kluczowych z punktu widzenia polityki zagranicznej. W kolejnej części artykułu matryca ta zostanie „nałożona" na politykę zagraniczną Polski i Rosji. Dokonana w ten sposób operacjonalizacja modelu analitycznego opartego na analitycznym eklektyzmie może się stać przyczynkiem do badania eksplanacyjnej użyteczności tego podejścia oraz dążenia do wykorzystania wartości dodanej wynikającej z synergii różnych podejść przy rozstrzyganiu i badaniu stosunków między państwami.

Perspektywa liberalna

Analiza struktury ontologicznej przestrzeni w liberalnej rzeczywistości zostanie dokonana z odwołaniem się do trzech wspomnianych elementów: (1) immanentnych cech środowiska międzynarodowego (stosunków międzynarodowych), (2) sposobu postrzegania przez państwo kooperatywnych i wielostronnych form relacji oraz (3) sposobu i czynników mających wpływ na identyfikację interesu.

Nurt liberalny w teorii stosunków międzynarodowych jest wewnętrznie zróżnicowany, podlegający rozwojowi, o silnie wewnątrzdyskursywnym charakterze[19]. Spośród owej różnorodności eksplanacyjnych propozycji, z punktu widzenia celu artykułu, którym pozostaje próba odpowiedzi na pytanie, czy państwa „tkwiące" w odmiennych paradygmatach konstruowania stosunków międzynarodowych mogą nawiązać trwałą i efektywną współpracę, szczególną wartość eksplanacyjną mają trzy podejścia w szerokim nurcie teorii liberalnych: teoria współzależności, teoria reżimów międzynarodowych oraz perspektywa neoliberalnego instytucjonalizmu.

Stosunki międzynarodowe widziane przez liberalny obiektyw[20] to przede wszystkim sieć współzależności[21], która z jednej strony jest niemal ich cechą endogenną, natomiast z drugiej – odpowiednio wykorzystana – stanowi źródło potęgi państwa[22]. Naturalne jest, iż w owej złożonej rzeczywistości trudno o idealnie symetryczne współzależności, zatem dominują relacje o charakterze asymetrycznym, w których jedna ze stron pozostaje bardziej zależna od drugiej. Państwo jednak nie walczy z asymetryczną współzależnością, akceptuje ten stan, starając się jedynie tak zoptymalizować otoczenie, by ono samo mogło jak najskuteczniej realizować swoje interesy. Asymetryczna współzależność dla silniejszych uczestników jest źródłem ich siły, dla słabszych pozostaje wyzwaniem, jednak ani jedni, ani drudzy nie kontestują swoich pozycji, a tym samym nie dążą do zmiany samej istoty relacji współzależności[23]. Przykładem może

---

[19] E. Haliżak, *Liberalna wizja porządku międzynarodowego*, w: R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje – koncepcje – paradygmaty*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005; D.A. Lake, *Why „isms" are evil…*, op.cit.; H.V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, New York 1997; R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence*, Longman, New York 2001; J.G. Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Routledge, New York 2002.

[20] W szczególności teorii współzależności – por. R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston 1977

[21] Koncepcja współzależności pojawiła się w latach 70. ubiegłego wieku w odpowiedzi na rodzące się tendencje rozwojowe bazujące na zależnościach i współzależnościach ekonomicznych. E. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, The Free Press, New York 1976; R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics…*, op.cit.

[22] R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics…*, op.cit.

[23] Choć asymetria współzależności jest zjawiskiem oczywistym, to nie zawsze właściwie identyfikowanym. Takim nie do końca adekwatnym przykładem asymetrii współzależności jest – jak się wydaje – relacja Rosji z Unią Europejską, gdzie UE (a w zasadzie jej część) uzależniona od dostaw rosyjskiego gazu stanowić miała ową słabszą stronę. Por. M. Kozub-Karkut, *Liberalizm: charakterystyka teorii w świetle założeń*

być relacja Polska – Rosja, gdzie Polska, będąc uzależnioną od importu ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji, stanowi słabszy biegun współzależności.

Drugim elementem matrycy rozumianej jako model analityczny konstruowany na użytek niniejszej analizy jest postrzeganie znaczenia instytucji lub reżimów międzynarodowych[24]. W nurcie neoliberalnego instytucjonalizmu takie mechanizmy odgrywają kluczową rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy[25]. Państwo objaśniające świat przez paradygmat liberalny wierzy w określoną skuteczność takich mechanizmów. Dlatego właśnie Polska, chcąc oswoić wspomnianą asymetrię w stosunkach z Rosją, była aktywnym orędownikiem tworzenia w ramach UE reżimu energetycznego w postaci Unii Energetycznej. Za swoistą jego odmianę można uznać także Partnerstwo Wschodnie. Reżim międzynarodowy, tworząc reguły, w tym głównie zobowiązanie do solidarności *sensu largo*, wzmocniłby pozycję Polski jako państwa uzależnionego od importu surowców. Reżimy bowiem powodują, iż zachowania państw są bardziej przewidywalne, a tym samym „zmniejszają czułość i wrażliwość państw"[26].

Instytucje stają się formą i materialnym manifestem idei, które leżą u podstaw liberalnej perspektywy[27]. Z jednej strony dzięki podobnemu ich postrzeganiu przez państwa mogą być w ich ramach tworzone normy i reguły, z drugiej natomiast dają państwu szansę na realizację jego interesu. To właśnie instytucje, tworząc płaszczyznę współpracy, mają stać się narzędziem realizacji interesów przez państwo. Naturalnie nie wszystkie instytucje współpracy międzynarodowej dają podobne możliwości, ich użyteczność zależy nie tylko od samej instytucji, lecz także od pozycji, jaką posiada w niej państwo. Stąd za przejaw optymalizacji środowiska w działaniach państwa można uznać dążenie do wzmocnienia w niej wpływu, który nie wynika wprost z percepcji innych uczestników lub, co się z tym wiąże, z jego potencjału. Takimi działaniami może być wkład w konceptualizację kierunków aktywności instytucji lub organizacji, udział w jego gremiach decyzyjnych czy akty solidarności w podejmowaniu wspólnych działań wobec stron trzecich. Zastrzec należy, że owa skłonność państw do współpracy wynika z fundamentalnego dla liberalnego rozumienia świata założenia, iż kluczem do rozwoju są pokój i kooperacja. Owa niemal predestynacja państwa do kooperacji

---

A. Moravcsika, w: Ł. Fijałkowski, E. Stadtmuller (red.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Rambler, Warszawa 2015, s. 80.

[24] Instytucje międzynarodowe będą rozumiane jako „stałe i powiązane ze sobą zespoły norm (formalnych i nieformalnych), które określają realizowane role, powstrzymują działania i kształtują oczekiwania". Por. R.O. Keohane, *Neoliberal institutionalism: A perspective on world politics*, w: idem (red.), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview, Boulder 1989, s. 3.

[25] R.O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the Word Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984.

[26] J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 219.

[27] Znaczeniem idei w badaniach nad polityką zagraniczną zajęli się jako jedni z pierwszych R.O. Keohane i J. Goldstein. Por. J. Goldstein, R.O. Keohane (red.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca 1993.

i pozytywnej rywalizacji wynika z wielu przesłanek, których szczegółowa analiza nie jest istotna z punktu widzenia celu artykułu.

Ostatnim elementem matrycy teoretycznego modelu pozostaje identyfikacja interesów i sposób ich rozumienia. W perspektywie liberalnej kluczowym z tego punktu widzenia uczestnikiem procesów pozostają jednostki oraz grupy społeczne, których preferencje mają istotne znaczenie dla identyfikacji interesu, często tożsamego *de facto* z ich interesem wyłanianym w zdecentralizowanym procesie negocjacji i rywalizacji między nimi[28]. Biorąc pod uwagę początkowe założenia badawcze, warto zwrócić uwagę na przyznanie znaczącego, by nie rzecz determinującego, wpływu jednostkom i grupom społecznym (*bottom-up*) na wybory państw i identyfikację interesów[29]. To właśnie grupy społeczne, poprzez wpływ na decydentów (korzystając z różnorodnych kanałów), powodują, iż państwo zostaje „zmuszone" do redefinicji interesów, tak by były one zgodne ze społecznymi preferencjami. Decydent zatem, wywodzący się wprost z takiej grupy społecznej lub będący pod jej silnym wpływem, dokonuje wyborów zmierzających do unikania konfliktu i sytuacji podnoszących poczucie zagrożenia (*rational actor model*), innymi słowy podejmuje racjonalne wybory, co przekłada się na racjonalne, a tym samym kooperatywne zachowania państw. Zatem sposób rozumienia przez liberałów mechanizmu identyfikacji preferencji i przekształcenia ich w interesy państwa prowadzi do swoistego otwarcia *blackbox*. Na marginesie warto zauważyć, że bezpośredni wpływ grup społecznych i jednostek na identyfikację preferencji i celów państwa oznacza, iż zmiana proweniencji politycznej decydentów prowadzi do zmiany tychże preferencji[30]. U podstaw procesu wyłaniania interesów państwa leży identyfikacja preferencji przez jednostki mające decydujący wpływ na politykę państwa, idąc dalej – fundamentem są wartości, przekonania oraz doświadczenia, których „nosicielami" są właśnie oni.

Perspektywa realistyczna

W rekonstrukcji ontologicznej przestrzeni podejścia realistycznego wykorzystane zostaną – w myśl założeń analizy eklektycznej – nurt realizmu ofensywnego, klasycznego oraz neorealizmu[31]. Wybór wynika z potrzeby stworzenia takiej siatki

---

[28] A. Moravcsik, *Liberal theories of international law*, w: J.M. Pollock (red.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of Art*, Princeton University Press, Princeton 2012.

[29] A. Moravcsik, *Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics*, „International Organization" 1997, t. 51, nr 4, s. 517.

[30] Identyfikacja preferencji, ich rozumienie oraz relacje z celami i interesami stały się przedmiotem zainteresowania także konstruktywistów, którzy ujęli je w bogatym kontekstualnie spojrzeniu. Por. A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, tłum. W. Derczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

[31] Nurt realistyczny w teorii stosunków międzynarodowych jest podobnie jak liberalny silnie wewnątrzdyskursywny. Konceptualizacja nowych podejść nabrała szczególnej dynamiki, począwszy od publikacji

pojęć i narzędzi, która na użytek niniejszego artykułu, przekraczając granice poszczególnych nurtów, ograniczy możliwie daleko eksplanacyjny kompromis występujący przy zastosowaniu tylko jednego, wybranego z nich. Struktura powstałego modelu zostanie osadzona, podobnie jak w przypadku liberalizmu, na trzech elementach: (1) immanentnych cechach środowiska międzynarodowego (stosunków międzynarodowych), (2) sposobie postrzegania przez państwo kooperatywnych i wielostronnych form relacji oraz (3) sposobie i czynnikach mających wpływ na identyfikację interesu.

W perspektywie realistycznej dominującą cechą stosunków międzynarodowych pozostaje ich rywalizacyjny charakter wynikający z faktu, że celem każdego państwa jest maksymalizacja potęgi oraz dzięki niej zapewnienie dominacji[32]. Potęga rozumiana jest relatywnie, odnoszona jest bowiem do potencjału kluczowych rywali, a celem jest przewyższenie ich i zdominowanie. Zwłaszcza założenia realizmu ofensywnego „są użytecznym narzędziem w badaniu polityki zagranicznej […] mocarstw"[33]. To właśnie maksymalizacja potęgi, a tym samym relatywna dominacja nad innymi, jest gwarancją optymalnej realizacji interesów oraz przetrwania. Mocarstwa, takie jak Rosja, są predestynowane czy skazane na postrzeganie celów polityki zagranicznej w takich kategoriach, bowiem w anarchicznym środowisku międzynarodowym jest to jedyna droga do zapewnienia bezpieczeństwa i przetrwania[34]. Rosja zatem będzie postrzegała swój potencjał poprzez zestawienie z potencjałem głównych rywali, w tym między innymi Stanów Zjednoczonych (USA), i zmierzać będzie do maksymalizacji swojej potęgi wszelkimi dostępnymi środkami i działaniami, najlepiej także kosztem rywala.

Środowisko międzynarodowe, w którym „realistyczne" państwo funkcjonuje, ma charakter anarchiczny, co nie oznacza chaotyczny[35]. Brak w nim bowiem jakiejkolwiek namiastki skutecznego, światowego centrum decyzyjnego oraz mechanizmów skutecznie egzekwujących sankcje w sytuacji złamania uznanych i przyjętych reguł i norm międzynarodowych. Świat ów i swoiste jego zorganizowanie opierają się w większym stopniu na rywalizacji, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa, i dopuszczeniu możliwości eskalacji sprzeczności interesów. System międzynarodowy, który pozostaje zdominowany przez suwerenne państwa, jest zdolny uruchomić mechanizmy korygujące postawy zagrażające jego dynamicznej równowadze. I rzadko są to instytucje

---

Kennetha Waltza *Theory of International Politics*, McGraw-Hill 1979; wydanie polskie: *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, tłum. R. Włoch, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

[32] Maksymalizacja potęgi jako dominujący cel polityki zagranicznej jest elementem jednego z dwóch nurtów realizmu wprowadzonych do dyskursu teoretycznego przez Jacka Snydera. Publikując w 1991 r. pracę *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, zaproponował koncepcję realizmu ofensywnego i realizmu defensywnego (Cornell University Press, Ithaca 1991).

[33] J. Zajączkowski, *Strategie morskie Indii, Chin i USA w regionie Oceanu Indyjskiego: analiza w kategoriach realizmu ofensywnego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2015, t. 51, nr 2, s. 40.

[34] J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton, New York 2001.

[35] T. Łoś-Nowak, *Paradygmat realistyczny – projekcje porządku międzynarodowego w XXI wieku*, w: R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje – koncepcje – paradygmaty*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

międzynarodowe. Wspominana rywalizacja wprawia go w stan swoistej homeostazy, układu wewnętrznie względnie zrównoważonego. Działania w takim układzie nie są zatem przypadkowe, zaś fakt, iż w świecie realistów nie ma „rządu ponad rządami", nadaje mu wysoce elastyczny i adaptowalny charakter[36].

Konsekwencją owej dynamicznej równowagi jest pewien imperatyw – odwoływanie się do zachowań o charakterze *self-help*[37], swoiście pojmowanego „samotnego łowcy". Wynika to nie tylko z anarchicznego charakteru środowiska, lecz także z tego, że państwo nie może być nigdy pewne intencji i motywów innych państw. Wychodząc zaś z założenia, iż postrzegają one świat z tej samej perspektywy i przyświecają im podobne cele (maksymalizacja potęgi), musi ono działać głównie zgodnie z własnym interesem (*self-interest*)[38].

Wszystko to powoduje, że dla państwa rozumiejącego świat w kategoriach realistycznych instytucje współpracy są narzędziem nieprzekonującym, by nie rzec, za Johnem Mearsheimerem, dającym fałszywe obietnice. W istocie bowiem państwa w ramach instytucji zachowują się tak samo jak poza nimi – starają się maksymalizować własne korzyści, nie bacząc na pozycję innych, oraz zrealizować swoje cele, zwłaszcza w odniesieniu do innych uczestników porozumienia. Instytucja w takim ujęciu jest rodzajem fałszywej umowy, w której każda ze stron deklaruje inne cele niż te, które faktycznie chce zrealizować. W takiej sytuacji brak skutecznych mechanizmów kierujących w instytucjach współpracy międzynarodowej jest tylko efektem głęboko ukrytej niechęci państw do nich, bowiem ograniczyłyby one swobodę realizowania przez nie w ramach instytucji własnych interesów. Oczywiście nie oznacza to zupełnie przekreślenia możliwości współpracy w ramach takich porozumień, jest tylko sygnałem, iż należy im nadać adekwatną do znaczenia wagę i traktować jedynie jako uzupełniający kanał dający możliwość wykorzystania przewagi wobec słabszych graczy. Zyski bowiem mogą mieć charakter relatywny lub absolutny; w opinii realistów optymalna sytuacja ma miejsce wtedy, kiedy można osiągnąć zysk relatywny i absolutny, choć istotniejsze pozostają zyski relatywne, które, tak jak postrzeganie potęgi, u realistów są zawsze zależne od zysków lub strat rywala[39].

Z punktu widzenia stabilności dla państwa rozumiejącego świat przez pryzmat realistyczny w jego ofensywnej odmianie optymalnym układem pozostaje wielobiegunowość jako zapewniająca względnie równy podział wpływów między najbardziej liczącymi się potęgami[40]. Owo zaspokojenie ambicji mocarstw poprzez dystrybucję wpływu w pewien sposób ogranicza możliwości konfliktu oraz stabilizuje system

[36] J.J. Mearsheimer, *The false promise of international institutions*, „International Security" 1994/1995, t. 19, nr 3, s. 10.

[37] K. Waltz, *Realism and International Politics*, Routledge, New York 2008.

[38] J.J. Mearsheimer, *The false promise…*, op.cit., s. 11.

[39] R. Powell, *Absolute and relative gains in international relation theory*, „The American Political Science Review" 1991, t. 85, nr 4, s. 1303–1320.

[40] H. Morgenthau, *Politics Among Nations: The struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York 1978.

międzynarodowy. W takiej sytuacji każdy z liczących się uczestników o statusie mocarstwa buduje swoją potęgę w oparciu o strefę wpływów[41]. Istotą tej kategorii jest bezdyskusyjna dominacja jednego mocarstwa oraz brak zgody, w tym czynny sprzeciw, w sytuacji prób naruszenia lub osłabienia jego dominacji na tym obszarze. „Nietykalność" strefy wpływów wynika nie tylko z postrzegania jej w kategoriach bezpieczeństwa, lecz także w kategoriach prestiżu mocarstwa.

Zachowania państwa świata realistycznego są skutkiem oddziaływania systemu[42]. Identyfikacja interesu i celów w polityce zagranicznej jest zdeterminowana działaniem czynników zewnętrznych, to one bowiem decydują o pozycji i polityce państwa. Kluczem do definiowania interesu i celów państwa pozostają struktura systemu i miejsce w nim państwa, które identyfikując cele i interesy, kieruje się percepcją stanu środowiska międzynarodowego, w tym przede wszystkim kluczowych rywali oraz ich subiektywnie pojmowanym potencjałem. To one pozwalają zrozumieć motywy działań państw. W takim ujęciu nie mają znaczenia ani rozwiązania ustrojowe, ani sytuacja wewnętrzna, wszystkie one bowiem realizują podobne zadania[43]. W sytuacji, w której to system determinuje wybory państwa, celem pierwotnym pozostaje taka jego optymalizacja, by pozostałe mogły być skutecznie realizowane. W odróżnieniu jednak od świata liberałów owe działania mają charakter samotnej rywalizacji o powiększenie potęgi własnej, bez złudzeń abnegacyjnej kooperacji w ramach instytucji lub reżimów. Dla rzetelności wywodu wypada zaznaczyć, iż nie bez znaczenia dla polityki zagranicznej państwa pozostają zmienne wewnętrzne. Determinują one bowiem sposób reakcji i wykorzystania przez państwo jego miejsca w systemie międzynarodowym. Do takich zmiennych zaliczyć należy między innymi osobowości decydentów[44].

Świat widziany przez pryzmat paradygmatu realistycznego jest niejako naznaczony rywalizacją w sytuacji ograniczonej informacji o motywach i możliwościach innych uczestników. Założenie o podobnej ich skłonności do walki o wzmocnienie pozycji powoduje, iż państwo jest bardziej skłonne do podejmowania ryzykownych zachowań, w tym rewizjonistycznych, jeśli tylko zwiększą one jego potęgę nawet kosztem innych. W arsenale działań, które uznaje ono za dopuszczalne i skuteczne, pozostają nadal

---

[41] J. Bryła, *Strefy wpływów w stosunkach międzynarodowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na przykładzie supermocarstw*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2002.

[42] Zgodnie z założeniami realizmu strukturalnego. Por. K. Waltz, *Theory of International…*, op.cit.

[43] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze*, Rambler, Warszawa 2014.

[44] To nowe spojrzenie stanowi wkład realizmu neoklasycznego do dyskursu w nurcie teorii realistycznych. Jego przedstawiciele zwrócili bowiem uwagę na fakt, iż nie bez znaczenia dla polityki państwa pozostają zmienne wewnętrzne, obok istotnych nadal zewnętrznych, takie jak percepcja przez decydentów miejsca państwa w systemie, czy też siły w relacjach międzynarodowych. Por. D.L. Byman, K.M. Pollack, *Let us now praise great men: Bringing the statesman back in*, „International Security" 2001, t. 25, nr 4, s. 107–146; G. Rose, *Neoclassical realism and theories of foreign policy*, „World Politics" 1998, t. 51, nr 1, s. 144–172.

te związane bezpośrednio z potencjałem rozumianym materialnie, głównie jako siła militarna. Zaliczają się do nich zatem nadal szantaż czy wykrwawianie, a także wojna[45].

Rekonstrukcja polskiej percepcji

Świat z polskiej perspektywy oparty jest na zależnościach i kooperacji – zbudowanych na wspólnocie wartości. Polska odnosi się do „racjonalnie pojmowanych interesów narodowych" z wyraźną obawą, wobec czego w procesie identyfikacji preferencji podstawą jest podejście aksjologiczne[46]. W takich kategoriach postrzega najważniejsze dla niej instytucje współpracy – UE, NATO oraz Zachód *sensu largo*, takie też podejście ma zastosowanie w polityce wobec wschodnich sąsiadów. Wydaje się, że właśnie tak zwana polityka wschodnia[47] jest doskonałym przykładem znaczenia wartości w rozumieniu i postrzeganiu stosunków międzynarodowych przez Polskę, gdyż obarczona jest trwałym dyskursem między dwoma fundamentalnymi podejściami historiozoficznymi – pragmatycznym (realistycznym) oraz romantycznym (prometejskim)[48]. W dużym uproszczeniu podejście pragmatyków można określić jako akceptację naszych partnerów na Wschodzie takimi, jakimi są, oczywiście z wzajemnością, i układanie relacji na bazie głównie interesów ekonomicznych,

---

[45] J.J. Mearsheimer pisze: „[…] what strategies do states pursue to gain power or to maintain It when another great power threatens to upset the balance of power? Blackmail and the war are the main strategies that states employ to acquire power, and balancing and back-passing are the principal strategies that great power use to maintain the distribution of power when facing a dangerous rival. With balancing the threatened state accepts the burden of deterring its adversary and commits substantial resource to achieving that goal. With the back-passing, the endangered great power tries to get another state to shoulder the burden of deterring or defeating the threatening state". J.J. Mearsheimer, *The Tragedy…*, op.cit., *Introduction*.

[46] W ten sposób wypowiadała się sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Barbara Tuge-Erecińska na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu 27.04.2006 r., „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych", nr 34, nr 587/V kad., http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/29B79B9E34235E01C125717E002D316C/$file/0058705.pdf (data dostępu: 13.01.2016).

[47] Polityka wschodnia zwykle rozumiana jest jako polityka wobec wschodnich sąsiadów Polski. Warto zauważyć, że z punktu widzenia poprawności metodologicznej jest to pojęcie błędne, ponieważ w polskiej polityce zagranicznej nie ma jednoznacznego rozgraniczenia na inne kierunki, jak północny, południowy czy zachodni. Pojęcie to jednak w drodze ususu zostało zaadaptowane w polskim dyskursie naukowym w odniesieniu do polityki Polski wobec wschodnich sąsiadów.

[48] Dyskurs między realistami a prometeistami trwa w Polsce w praktyce od uzyskania niepodległości po I wojnie światowej. Nabrał szczególnej intensywności po 1989 r., choć lata 90. to okres dominacji podejścia prometejskiego. Spektakularnym świadectwem poziomu polaryzacji i emocji tego dyskursu była debata na łamach „Tygodnika Powszechnego", rozpoczęta artykułem Bartłomieja Sienkiewicza *Pochwała minimalizmu*, w którym przedstawił on argumenty za polityką pragmatyczną wobec wschodnich sąsiadów. Przebieg debaty por.: B. Sienkiewicz, *Pochwała minimalizmu*, „Tygodnik Powszechny", 24–31.12.2000; idem, *Szkodliwe marzycielstwo*, „Tygodnik Powszechny", 21.01.2001; W. Maziarski, *Szkodliwe poglądy*, „Tygodnik Powszechny", 4.02.2001; B. Sienkiewicz, *Podejmijmy poważny spór*, „Tygodnik Powszechny", 4.02.2001; B. Berdychowska, *Giedroyć nadal aktualny*, „Tygodnik Powszechny", 4.03.2001; Cz. Miłosz, *Przeciw minimalizmowi*, „Tygodnik Powszechny", 4.03.2001; T.A. Olszański, *Po pierwsze: interes państwa*, „Tygodnik Powszechny", 18.03.2001; J. Pomianowski, *Wszystkie błędy zostały już popełnione*, „Tygodnik Powszechny", 25.03.2001.

bez tworzenia *iunctim* między reformami w kierunku demokracji i wartości świata zachodniego a współpracą. Romantyczna wizja natomiast opiera się na imperatywie demokratyzacji i reform wewnętrznych w państwach leżących za wschodnią granicą Polski, głównie na Ukrainie. Procesy te winny sprzyjać ich integracji z Zachodem, co z kolei stworzyłoby z nich pas państw niepodległych i stabilnych, stanowiących swoisty bufor bezpieczeństwa przed „rewizjonistyczną" polityką Rosji[49].

Polska wizja stanu stosunków międzynarodowych – jak wspomniano – ma charakter kooperatywny. Polscy decydenci dostrzegają, iż świat zmierza wyraźnie w kierunku wielobiegunowości, w której Zachód będzie jedynie jednym z elementów, zaś centrum przesunie się w region Pacyfiku. Wyzwaniami strategicznymi dla Polski pozostawało odnalezienie się w tym nowym układzie sił, tak by nie zostać skazaną na „niszowość i regionalne zamknięcie"[50]. Taka była optyka poprzedniego ministra spraw zagranicznych Grzegorza Schetyny, wypada jednak zaznaczyć, że w obecnej sytuacji, kiedy nastąpiła zmiana rządów w Polsce, pojawiły się przesłanki świadczące o tym, iż areną najważniejszą dla polskiej aktywności stanie się region Europy Środkowej, także jako sojusz państw wewnątrz Unii Europejskiej[51].

Polska szczególne znaczenie przywiązuje do kooperatywnego wymiaru własnej aktywności na arenie międzynarodowej, jest przekonana, że instytucje dają gwarancję trwałości i pole do dialogu nawet w najtrudniejszych sytuacjach. Można odnieść wrażenie, że owa swoista bezkrytyczna wiara w skuteczność takich rozwiązań dotyczy nie tylko kooperacji wielostronnych, lecz także relacji dwustronnych. Szczególnym przykładem są właśnie stosunki z Rosją, które jako takie nigdy nie należały do bardzo bliskich i ciepłych, a które oplecione są całą siecią przeróżnych instytucji polsko-rosyjskiej współpracy[52]. Uzasadnieniem dla tak rozbudowanej infrastruktury w opinii decydentów było to, iż

> postawienie na instytucjonalizację na wielu poziomach stosunków polsko-rosyjskich wynika z przekonania, że atmosfera w relacjach się zmienia, natomiast instytucje trwają.

---

[49] A. Nowak, *Polityka wschodnia Polski: historyczne inspiracje i współczesne dylematy*, Ośrodek Myśli Politycznej, http://www.omp.org.pl/artykul.php?artykul=18 (data dostępu: 4.10.2016); L. Unger, *Polityka wschodnia Polski w wizji paryskiej „Kultury"*, w: A. Gil, T. Kapuśniak (red.), *Polityka wschodnia…*, op.cit.

[50] W polskiej polityce wizja ta została określona jako globalizacja polskiej polityki zagranicznej, która powinna się opierać na czterech filarach: wielowymiarowym dialogu z partnerami pozaeuropejskimi, oddziaływaniu na politykę europejską wobec państw innych kontynentów, współpracy z pozaeuropejskimi organizacjami regionalnymi i budowie konsensu polskich środowisk politycznych, samorządowych, naukowych, gospodarczych na rzecz globalnych priorytetów polskiej polityki zagranicznej.

[51] Premier Beata Szydło w swoim exposé z 18.11.2015 r. podkreśliła, iż: „Będziemy dążyć do upodmiotowienia nie tylko naszej polityki, ale również polityki całego szeroko rozumianego regionu, do którego należymy". Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, posiedzenie nr 1 w dniu 18.11.2015, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=1&dzien=4&wyp=1&view=S (data dostępu:14.01.2016).

[52] Na infrastrukturę instytucjonalną o charakterze dwustronnym składają się: Polsko-Rosyjska Międzyrządowa Komisja ds. Współpracy Gospodarczej (powołania w 2004 r.), Komitet Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej (2002 r.), Grupa ds. Trudnych (2002 r.), Forum Dialogu Polsko-Rosyjskiego (2001 r.).

> […] Atmosfera jest czymś kruchym. Instytucje stwarzają możliwości komunikacji. Nawet w najtrudniejszych momentach […][53].

Przekonanie o skuteczności polityki realizowanej z wykorzystaniem instytucji kooperacji wielostronnej jest szczególnie widoczne w tym, w jaki sposób Polska dąży do urzeczywistniania priorytetów w polityce zagranicznej – są to przede wszystkim organizacje międzynarodowe. Od 1989 r. priorytety w polskiej polityce zagranicznej pozostają niezmienne – są to bezpieczeństwo i rozwój, i od początku skutecznym sposobem ich realizacji pozostawały instytucje współpracy międzynarodowej. I tak narzędziem służącym zapewnieniu bezpieczeństwa było od 1992 r. członkostwo w NATO i dzisiaj nadal Pakt pozostaje fundamentem bezpieczeństwa Polski, nazwanym przez ministra Schetynę „najważniejszym instrumentem"[54]. Płaszczyzną współpracy dającą szansę na rozwój pozostawała UE. Polska od 1989 r. postrzega ją w kategoriach teatru dwóch możliwości: z jednej strony realizacji interesów w odniesieniu do pozostałych jej członków, natomiast z drugiej członkostwo w UE wzmacniać miało polską pozycję w odniesieniu do państw trzecich, zwłaszcza tych, z którymi relacja współzależności ma wybitnie asymetryczny charakter, jak np. z Rosją.

W związku ze znaczeniem Unii jako narzędzia realizacji polityki zagranicznej pozycja Polski w UE i jej stałe umacnianie było jednym z fundamentalnych, jeśli nie fundamentalnym celem w polityce zagranicznej wszystkich bez wyjątku rządów[55]. Silna pozycja Polski w niej, uzupełniona sojuszem z Niemcami, miała bowiem dać jej relatywne wzmocnienie pozycji w stosunkach dwustronnych poza Unią, w tym w relacjach z Rosją i wobec Wschodu *sensu largo*. Taką podstawę programową polityki zagranicznej Polski przedstawił minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w 2009 r., który odwoływał się w niej do „piastowskiej wizji" polityki zagranicznej, przeciwstawiając ją „wizji jagiellońskiej"[56]. Co warte przypomnienia,

---

[53] Wypowiedź podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu 4.04.2013 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, nr 73, http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/65378854C6F54EA5C1257B4E004B1622/%24File/0169407.pdf (data dostępu:14.01.2016).

[54] Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Grzegorza Schetyny na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu 22.04.2015 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, nr 174, s. 3, http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/5EAB382551C0B3DBC1257E360048A2F1/%24File/0449207.pdf (data dostępu: 13.01.2016).

[55] Deklaracje premier Beaty Szydło o upodmiotowieniu oraz dbaniu u silną pozycję Polski w UE oraz powszechnie znany sceptycyzm szefa partii rządzącej Jarosława Kaczyńskiego wobec Unii mogą być przesłanką wskazującą na zmianę w tym tradycyjnym i wieloletnim podejściu. Wydaje się, iż uruchomiona przez Komisję Europejską 13.01.2016 r. procedura monitorowania praworządności w Polsce oraz wypowiedzi polityków rządzących na temat działań Unii wobec Polski są sygnałem zmiany w atmosferze dialogu między Polską i UE.

[56] Koncepcja jagiellońska w tradycji myślenia o polityce wschodniej po wejściu Polski do UE łączona jest z partią Prawo i Sprawiedliwość. W pewnym uproszczeniu bliska pozostaje wizji prometejskiej. Zgodnie z założeniami tych podejść, fundamentem polityki Polski wobec wschodnich sąsiadów powinna być strategiczna wizja wspólnoty interesów Polski, Litwy, Białorusi i Ukrainy oraz Łotwy i Estonii. Koncepcja ta

stanowisko Rosji wobec rozszerzenia NATO na Polskę było od rozpadu ZSRR jednoznacznie negatywne, oznaczało bowiem naruszenie obszaru bloku wschodniego i strefy wpływów z okresu zimnowojennego. Było jednocześnie doskonałą okazją do wynegocjowania ustępstw ze strony NATO dla samej Rosji. Polskie przekonanie o skuteczności działań UE i wpływu członkostwa na relatywne wzmocnienie polskiej pozycji międzynarodowej jest szczególnie widoczne w sytuacjach kryzysowych, takich jak nałożenie przez Rosję embarga na polskie towary[57]. Polska stała wówczas na stanowisku, iż „główne działania w tej sprawie są między Warszawą a Unią, a następnie Komisją Europejską i Moskwą. To Komisja powinna nas reprezentować w tym sporze z Rosją – w naszym przekonaniu, że restrykcje są bezzasadne"[58]. Z drugiej strony Polska pozostawała lojalnym członkiem UE i postępowała zgodnie z jej wytycznymi w sytuacjach, w których unijna solidarność była niezbędna[59]. Należy jednak zauważyć, że wraz ze zmianą rządów po wygranych przez PiS wyborach parlamentarnych stosunek Polski do pojęcia solidarności oraz pragmatyzmu uległ fundamentalnemu przewartościowaniu.

O ile rozwój jako priorytet w polityce zagranicznej był realizowany poprzez członkostwo w UE, o tyle bezpieczeństwo Polska postrzega głównie przez pryzmat współpracy instytucjonalnej w ramach NATO. W okresie zimnej wojny gwarantem bezpieczeństwa pozostawała inna instytucja – Układ Warszawski; po jego

---

nawiązuje do epoki w dziejach Polski – okresu I Rzeczypospolitej w XVII w., rządzonej przez dynastię Jagiellonów, kiedy zasięg terytorialny Polski obejmował tereny dzisiejszej Litwy, Ukrainy, Białorusi, Prus (jako lenno), częściowo Estonii oraz Łotwy. Wizja jagiellońska miała antyrosyjski charakter, bowiem zasygnalizowany sojusz wymienionych państw miał stanowić swoistą zaporę przed rosyjskim imperializmem. Wizja piastowska zaś nawiązuje do wcześniejszych dziejów Polski – X–XIV w. – i oznacza odwołanie się do integracji i pogłębionej współpracy z Zachodem oraz koncentrację na wzmacnianiu prestiżu Polski na tej płaszczyźnie. Koncepcję tę przedstawił na łamach „Gazety Wyborczej" minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski. Zob. R. Sikorski, *1 września – lekcja historii*, „Gazeta Wyborcza", 29.08.2009.

[57] W listopadzie 2005 r. Rosja wprowadziła zakazy importu z Polski towarów pochodzenia roślinnego i wybranych towarów pochodzenia zwierzęcego, powołując się na fałszowanie certyfikatów pochodzenia przez polskich eksporterów. Rok później do Rosji dołączyła Ukraina, wprowadzając z dniem 26 marca 2006 r. zakaz importu mięsa i produktów mięsnych, który uzasadniała przemytem i brakiem świadectw weterynaryjnych przy przewożeniu tych produktów z Polski na Ukrainę. Por. J.T. Krzyżanowski, *Polski handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi ze Wschodem (Europa Wschodnia, kraje Bliskiego i Dalekiego Wschodu) – bariery dla eksportu*, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/PRS_2006_T15_s293.pdf (data dostępu: 15.01.2016).

[58] Wywiad Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz dla PAP m.in. o stosunkach polsko-rosyjskich, 7.08.2014 r., https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/wywiad_ambasador_katarzyny_pelczynskiej_nalecz_dla_pap_m_in__o_stosunkach_polsko_rosyjskich__7_sierpnia_2014_r_?printMode=true (data dostępu: 13.02.2016).

[59] Przykładem może być nieformalne uzgodnienie w ramach UE, które zapadło w pierwszej połowie 2014 r., iż wszelkie regularne spotkania państw członkowskich UE ze stroną rosyjską, które nie odnoszą się bezpośrednio do rozwiązania konfliktu wokół Ukrainy, zostają zawieszone. I w myśl tego uzgodnienia Polska zrezygnowała wówczas z dorocznych, dwustronnych spotkań pod przewodnictwem szefów MSZ Polski i Rosji w ramach Komitetu Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej, który obradował od 2002 r. Polska uznała bowiem, iż regularne rozmowy z Rosją nie znajdowały wówczas uzasadnienia.

rozwiązaniu w 1991 r. Polska w następnym roku zadeklarowała, iż członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim pozostaje jej strategicznym celem w latach 90.[60]

Instytucje współpracy międzynarodowej stanowią dla Polski najskuteczniejszy mechanizm nie tylko realizacji własnych interesów, lecz także zapobiegania konfliktom i niestabilności w stosunkach międzynarodowych. W sytuacji kryzysów politycznych czy ekonomicznych Polska podkreśla wówczas konieczność usprawnienia funkcjonowania instytucji, które mają we właściwości objęte nimi obszary. Trzy główne priorytety w strategii polityki zagranicznej Polski z 2012 r. odnoszą się do współpracy w ramach instytucji – UE, w NATO oraz Grupy Wyszehradzkiej rozumianej jako emanacja współpracy regionalnej. Znamienne jest także założenie, iż jedyny skuteczny mechanizm zapobiegania kryzysom czy ich rozwiązywania stanowią w pierwszym rzędzie instytucje, a nie system (środowisko międzynarodowe) rozumiany jako niezorganizowane działania państw. I tak kryzys ekonomiczny, który ogarnął świat w 2008 r., w opinii Polski, winien był stanowić asumpt do przebudowy istniejących instytucji współpracy (Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego czy grupy G20), a traktat lizboński miał stanowić narzędzie podniesienia skuteczności procesów decyzyjnych w Unii w obliczu ich nieefektywności[61].

Obok współzależności oraz znaczenia współpracy wielostronnej, trzecim kluczowym dla Polski elementem w rozumieniu świata pozostają reżimy międzynarodowe jako mechanizmy uładzające relacje między państwami, a tym samym dające większe szanse jej samej na wzmocnienie pozycji oraz zmniejszenie ryzyk wynikających z asymetryczności współzależności. W analizowanym obszarze polityki zagranicznej można zaobserwować potwierdzające takie właśnie preferencje zaangażowanie Polski w dwóch szczególnie kierunkach – na rzecz wypracowania koncepcji polityki wschodniej UE oraz bezpieczeństwa energetycznego Unii[62]. Oba elementy znalazły się na liście priorytetów polskiej prezydencji w UE w 2011 r.[63], i w istocie były przedmiotem

---

[60] Został on wpisany do *Założeń polskiej polityki bezpieczeństwa* oraz *Polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* przyjętych 2.11.1992 r. Oczywiście fundamentem w tym obszarze pozostaje rozbudowa własnych zdolności obronnych, jednak przede wszystkim jako wkład w bezpieczeństwo Sojuszu, który dla Polski pozostaje „głównym, wielostronnym instrumentem polskiej polityki bezpieczeństwa w wymiarze polityczno-wojskowym". Szerzej por. M. Tabor, *Polska w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 14.

[61] *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa, marzec 2012 r., s. 4–5, http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR (data dostępu: 23.09.2016).

[62] Przybrała ona postać propozycji złożonej przez premiera Donalda Tuska w kwietniu 2014 r. pt. *Mapa drogowa na rzecz Unii Energetycznej dla Europy. Non-paper adresujący wyzwania zależności energetycznej UE*, https://www.msz.gov.pl/resource/fc25e49c-a646-4b8a-bc7d-5336dac99670:JCR (data dostępu: 15.01.2016).

[63] Bezpieczeństwo energetyczne znalazło się w drugim z trzech głównych obszarów tematycznych prezydencji: „Bezpieczna Europa", zaś Partnerstwo Wschodnie w trzecim: „Europa korzystająca na otwartości". Zob. *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 5–9.

polskiej aktywności w trakcie jej trwania[64]. Pozostają jednym z kluczowych zagadnień polskiej polityki wschodniej, w ramach asymetrycznej współzależności od Rosji. Polska bowiem jest państwem silnie uzależnionym surowcowo od tego kraju[65]. Proponowane przez Polskę rozwiązania to m.in. solidarność energetyczna na wypadek zakłóceń w dostawach, wspólne zakupy gazu (co wyeliminowałoby różnicę w cenach gazu oferowanego poszczególnym państwom członkowskim w myśl zasady *divide et impera*) oraz konieczność wysyłania do UE kontraktów na zakupy gazu przed ich podpisaniem[66]. Polska łączy je nie tylko z własnym bezpieczeństwem energetycznym i zmniejszeniem asymetryczności w uzależnieniu od importu surowców z Rosji, lecz także ze swoim miejscem na geopolitycznej mapie Europy[67]. Jak się wydaje, idea włączenia bezpieczeństwa energetycznego w dyskurs wewnątrzunijny oraz fakt, iż polskie (choć nie tylko) działania w tym obszarze odniosły pewien skutek, z punktu widzenia polskich interesów mogą pogłębiać przekonanie o skuteczności odwoływania się do reżimu jako mechanizmu ułatwiającego realizację interesu.

Polska od początku XXI w. wykazywała się też wyraźną determinacją we włączaniu się w debatę na temat polityki wschodniej Unii oraz w jej współtworzeniu. Pierwszą konkretną propozycję Polska przygotowała już w 2003 r., zatem zanim została członkiem UE[68]. Od 2004 r. pozostawała aktywnym orędownikiem wyraźnego ukształtowania wschodniego kierunku w polityce UE jako odrębnego wymiaru aktywności zewnętrznej[69]. Wysiłki Polski zostały zwieńczone instytucjonalnym sukcesem w postaci Partnerstwa Wschodniego. Kluczowym interesem z punktu widzenia Polski,

---

[64] *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Raport przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 r*., https://www.msz.gov.pl/resource/cca83422-8661-4b6e-9e32-f94e9bc3db4b:JCR (data dostępu:15.01.2016).

[65] Polska jest uzależniona od importu surowców z Rosji. W przypadku ropy naftowej to ponad 90% zapotrzebowania, natomiast w przypadku gazu ziemnego ponad 70%. Uzależnienie od importu gazu ulegnie zmniejszeniu o blisko 30% w związku z importem LNG z Kataru i otwarciem jesienią 2015 r. gazoportu w Świnoujściu. Zob. *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*, Warszawa, kwiecień 2014 r., http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/008_3_Strategia_Bezpieczenstwo_Energetyczne_i_Srodowisko_2020.pdf (data dostępu:17.01.2016).

[66] Część z polskich propozycji została przyjęta, nie została zaakceptowana idea wspólnych zakupów gazu. Pakiet dotyczący Unii Energetycznej został opublikowany przez Komisję Europejską w lutym 2015 r. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, Bruksela, dnia 25.02.2015 r.*, http://www.me.gov.pl/files/upload/23282/energyunion_pl.pdf (data dostępu:16.01.2016).

[67] *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, op.cit., s. 4–5, 10.

[68] Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Non-paper* z polskimi propozycjami w sprawie kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów, w: *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003, s. 93–107.

[69] Omówienie polskiego stanowiska i polskich inicjatyw w tym zakresie zawiera: P. Kowal, *Kluczowe elementy stanowiska Polski wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej*, http://www.lazarski.pl/pl/pobierz/1009/ (data dostępu: 16.01.2016).

którego urzeczywistnienie umożliwiło Partnerstwo Wschodnie, pozostaje stworzenie na wschodniej granicy UE stabilnego i przewidywalnego obszaru[70].

Z punktu widzenia podejścia liberalnego oraz w nawiązaniu do modelu zaproponowanego w pierwszej części artykułu istotnym elementem pozostają kwestie identyfikacji preferencji, a tym samym celów polityki zagranicznej państwa. Jak się wydaje, i w tym przypadku Polska potwierdza, iż liberalna wizja stosunków międzynarodowych stanowi klucz do jej pojmowania świata i jej w nim funkcjonowania. Identyfikacja celów i kierunków w polityce zagranicznej w Polsce wykazuje bowiem zauważalną korelację z proweniencją elit rządzących. Wprawdzie od 1989 do 2004 r. w sprawie głównych priorytetów w polityce zagranicznej obowiązywał swoisty consensus, w myśl którego najważniejszymi celami pozostawały członkostwo w NATO i w UE, trzeba jednak pamiętać, że był to okres transformacji ustrojowej w Polsce oraz kształtowania się systemu partyjnego, kiedy kolejne gabinety bez wyjątku miały charakter koalicyjny, co oznaczało, iż żadna partia nie mogła przeforsować swojej wizji polityki zagranicznej bez umowy z koalicjantem. Sytuacja uległa wyraźnej zmianie po 2004 r., kiedy starły się ze sobą dwie dominujące wizje polityki zagranicznej dwóch wiodących wówczas partii politycznych – PiS[71] oraz Platformy Obywatelskiej (PO). Najdobitniej wpływ proweniencji dominującego koalicjanta w rządzie na politykę zagraniczną był widoczny po wyborach w 2005 r., kiedy władzę przejął PiS, oraz w 2007 r., kiedy po skróconej kadencji sejmu władzę przejęła PO. Po wyborach wygranych przez PO w 2007 r. nastąpiło nie tylko ocieplenie w stosunkach z Rosją, która zniosła embargo na mięso[72] nałożone na Polskę w listopadzie 2005 r., czyli niemal natychmiast po

---

[70] *A secure Europe in a better world – European security strategy*, Bruksela, 12.12.2003 r., s. 7, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf (data dostępu: 16.01.2016); szerzej zob. A. Dudek, *Partnerstwo wschodnie i polski interes narodowy*, w: J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.

[71] Prawo i Sprawiedliwość jest przede wszystkim partią eurosceptyczną. Obawy przed pogłębianiem integracji europejskiej wynikają z imperatywu ochrony pełni suwerenności, niechęci przed zdominowaniem Unii przez najsilniejszych graczy, głównie Niemcy. Partia ta pozostaje zwolennikiem koncepcji „Europy ojczyzn" i jest wyraźnie niechętna Niemcom postrzeganym jako źródło zagrożenia integralności terytorialnej Polski czy suwerenności ekonomicznej. Nieufnie i niechętnie PiS odnosi się także do Rosji i jest zwolennikiem „jagiellońskiej" wizji w polityce zagranicznej, zatem wyrażającej silne poparcie dla niepodległości, rozwoju oraz zbliżania m.in. Ukrainy do Unii. Tradycyjnym najważniejszym partnerem Polski dla PiS pozostają USA i Polska w tych relacjach winna pozostawać wiernym sojusznikiem. Niezwykle istotne miejsce PiS przyznaje także współpracy regionalnej w Europie Środkowej i Wschodniej, głównie w obszarze Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry). Szerzej por. A. Smolar, *Polityka zagraniczna Prawa i Sprawiedliwości – próba rzeczywistości*, w: *Ciągłość i zmiana w polskiej polityce zagranicznej*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2006, s. 57–73.

[72] Embargo na polskie produkty mleczne i mięsne zostało nałożone przez Rosję w listopadzie 2005 r. Rosja uzasadniała takie działanie fałszowaniem certyfikatów pochodzenia przez polskich eksporterów. Podejmowane przez Polskę wówczas wysiłki na rzecz naprawienia sytuacji i złagodzenia konfliktu spotykały się z wyraźną niechęcią ze strony rosyjskiej. Polsce udało się nadać problemowi rangę europejską, kiedy skorzystała z prawa veta w głosowaniu nad mandatem na negocjacje UE z Rosją w sprawie nowej umowy ramowej wobec wygaśnięcia obowiązującego wcześniej porozumienia o partnerstwie i współpracy. Mimo wyraźnej deklaracji sprawującej wówczas przewodnictwo w Radzie kanclerz Angeli Merkel, iż problem

przejęciu władzy przez PiS, ale także pogłębienie współpracy w ramach UE i wyraźne zbliżenie z Niemcami. Zwłaszcza ten ostatni kierunek, który doprowadził do narodzin trwałego sojuszu polsko-niemieckiego w UE, sprzyjał wzmocnieniu pozycji Polski w zintegrowanej Europie, a co nie jest kontynuowane przez rząd PiS po zwycięskich wyborach w 2015 r.

Rekonstrukcja rosyjskiej percepcji

Świat zgodny z interesem i dążeniami Rosji to świat wielobiegunowy, w którym dominującą rolę odgrywają najsilniejsze mocarstwa. Podstawą relacji między nimi jest rywalizacja osadzona na bazie sprzeczności interesów, czyli maksymalizacji potęgi[73]. Kluczowymi rywalami dla Rosji pozostają USA oraz Chiny, zaś jej celem jest osłabienie wpływów przede wszystkim USA (NATO) i podważenie ich pozycji jako jedynego światowego mocarstwa[74].

Świat oparty na dominacji jednego mocarstwa – USA – odchodzi w przeszłość, a nowe trendy w postaci relatywnego osłabiania Zachodu, przesuwania środka ciężkości w rejon Azji i Pacyfiku oraz pojawiania się nowych mocarstw oznaczają zmianę istniejącego *status quo* w kierunku dla Rosji optymalnym. Dlatego też Rosja owe trendy usiłuje wzmacniać i wykorzystywać, w tym w najbliższym otoczeniu. Przejawem dążenia do zmiany *status quo* była wojna z Gruzją w 2008 r., a także uznanie niepodległości Abchazji i Osetii Południowej w rok później. Działania te były manifestacją determinacji Rosji w realizacji swojej dominacji na obszarach uznawanych przez nią za własną strefę wpływów, a tym samym pozycji jako mocarstwa. Odwołanie się do użycia siły wobec Gruzji można uznać za przejaw na wskroś realistycznego pojmowania walki o nienaruszalność rosyjskiej dominacji na obszarze postradzieckim. Takim też przykładem pozostają aneksja Krymu i wydarzenia na Ukrainie w 2014 r.[75]

Przekształcenie Rosji w jedno z największych światowych mocarstw w wielobiegunowym świecie zostało określone jako interes narodowy w najnowszej Narodowej Strategii Bezpieczeństwa[76] oraz w koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej

---

ma wymiar ogólnoeuropejski, a nie bilateralny, Rosja nie wycofała się z embarga, co uczyniła dopiero po wygranych wyborach przez PO w 2007 r. Por. B. Cichocki, P. Świeżak, *Co Polska może na wschodzie? Raport BBN*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2008, nr 7–8, s. 65–82; M. Słowikowski, *Stosunki unijno-rosyjskie w okresie niemieckiej prezydencji. Stagnacja zamiast przełomu?*, „Analizy Natolińskie" 2007, nr 6(19), s. 1–43.

[73] Rosja wykorzystuje wszystkie dostępne środki, by jej działania na rzecz świata wielobiegunowego były skuteczne. Przykładem może być Eurazjatycka Unia Gospodarcza, która z jednej strony podważa lub odrzuca wprost dominację USA, z drugiej natomiast sprzyja odgrywaniu przez Rosję przeznaczonej jej roli pomostu między Europą i Azją. Por. A. Jarosiewicz, E. Fischer, *Eurazjatycka Unia Gospodarcza – więcej polityki, mniej gospodarki*, Komentarze OSW, nr 157, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2015, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_157_0.pdf (data dostępu: 11.01.2016).

[74] G. Kuczyński, *Strategia Rosji wobec Zachodu*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2009, nr 9–10, s. 155–171.

[75] J.J. Mearsheimer, *Why Ukraine crisis is the West's fault*, „Foreign Affairs" 2014, t. 93, nr 5, s. 77–89.

[76] Strategia została podpisana przez prezydenta Rosji Władimira Putina 31.12.2015 r. Główne założenia por. http://csis.org/publication/unpacking-russias-new-national-security-strategy (data dostępu: 16.01.2016).

z 2013 r. Cechą owego świata są sprzeczności i starcia między interesami narodowymi państw. Oczywiście nie jest to podejście nowe w polityce rosyjskiej. Rosja nigdy nie zrezygnowała bowiem z postrzegania siebie w kategoriach mocarstwa i imperium. Jednak zdaniem decydentów dopiero pod koniec pierwszej dekady XXI w. – po okresie samoidentyfikacji i poszukiwania nowej tożsamości[77] – „zostały stworzone przesłanki dla przekształcenia Federacji Rosyjskiej w jedno z głównych mocarstw pod względem poziomu postępu technicznego, jakości życia ludności i wpływu na światowe procesy"[78].

Rosyjski imperializm oznacza postrzeganie siebie jako mocarstwa i nie nosi jednoznacznie pejoratywnych znamion; jego atrybutem – w ocenach innych państw – stał się typowy dla Rosji ekspansjonizm[79], którego świadectwem miały być zarówno wspomniana wojna w Gruzji w 2008 r., jak również aneksja Krymu w 2014 r.[80] Dla Rosji natomiast pozostaje to dzisiaj z jednej strony przejawem walki o nienaruszalność własnej strefy wpływów, natomiast z drugiej – odwiecznym dążeniem do powstrzymania zagrożenia, które w historii Rosji pochodziło zawsze z zewnątrz[81]. Dlatego Rosja odnosi się z wyraźną nieufnością do sąsiadów, a z jeszcze głębszą do partnerów z Europy. Interesy i motywy żadnego z nich nie są dla Rosji jasne, a to podnosi poziom nieprzewidywalności rozwoju sytuacji w bliższym i dalszym jej otoczeniu. Decyduje się ona też na typowe zachowanie *self-help* i podejmowanie działań jednostronnych, „priorytetem staje się strategiczna samodzielność" jako jedyny sposób na umocnienie pozycji „niezależnego bieguna w wielobiegunowym świecie"[82].

W świecie wielobiegunowym, w którym główną rolę odgrywają największe mocarstwa, atrybutem ich pozycji jest strefa wpływów, którą dla Rosji pozostaje obszar byłego Związku Radzieckiego. Rosja podkreślała to w każdym dokumencie strategicznym odnoszącym się do kwestii bezpieczeństwa lub polityki zagranicznej, w tym w ostatniej Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej z 2013 r.[83]

---

[77] Szerzej por. S. Bieleń, W.M. Góralski (red.), *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999; A. Czarnocki, I. Topolski (red.), *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006; A. Bryc, *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005.

[78] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 r., zatwierdzona Dekretem Prezydenta Federacji Rosyjskiej Dmitrija Miedwiedziewa z 12 .05.2009 r.*, http://pressje.pl/media/pressje_shop/article/article_25_issue14.pdf (data dostępu: 7.01.2016).

[79] A. Bryc, *Wpływ geopolityki na tożsamość międzynarodową Polski i Rosji*, w: S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, Warszawa 2012, s. 27.

[80] Warto także wspomnieć o wniosku, który w 2015 r. został złożony przez Federację Rosyjską w ONZ o rozszerzenie swojego terytorium w Arktyce o 1,2 mln km^2. Prawdopodobnie chodzi o uzyskanie prawa do złóż ropy oraz gazu oraz o możliwość kontrolowania żeglugi między Pacyfikiem a Atlantykiem.

[81] Jak twierdzą rosyjscy historycy, źródłem potencjalnego zagrożenia pozostają sąsiedzi, bowiem zagrożenie dla rosyjskiej państwowości pochodziło zawsze z zewnątrz, ze strony agresywnych imperiów. A. Bryc, *Wpływ geopolityki*…, op.cit., s. 27.

[82] F. Łukianow, *Rosja w globalnej awanturze*, „Nowa Europa Wschodnia" 2008, nr 2, s. 19.

[83] *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, zatwierdzona przez prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina 12.02.2013 r.*, http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/122186 (data dostępu: 8.01.2016).

Zatem obok aktywności w wymiarze światowym, która ma polegać przede wszystkim na udziale w kształtowaniu nowego, światowego ładu, Rosja identyfikuje priorytety regionalne, wśród których na pierwszy plan wysuwa się obszar postradziecki, w tym w szczególności Wspólnota Niepodległych Państw (WNP), rozumiana jako rosyjska strefa wpływów[84]. Świadectwem znaczenia strefy wpływów w polityce zagranicznej Rosji pozostają jej reakcje na próby naruszenia jej wyłączności w tym regionie w postaci planów rozszerzenia właściwości Paktu Północnoatlantyckiego na ten obszar oraz próby utrwalenia powiązań ekonomicznych, a w gruncie rzeczy politycznych, w formie nowych koncepcji współpracy (układy stowarzyszeniowe Ukrainy czy Gruzji z Unią Europejską).

Strefa rosyjskich wpływów obejmuje obszar postradziecki, na którym Rosja nie pozwoli odebrać sobie pozycji mocarstwa i dominanta. Takie stanowisko Rosji było akcentowane niemal od powołania Federacji Rosyjskiej, choć początkowo jej zdecydowana niezgoda na plany rozszerzenia NATO i UE na ten obszar miała charakter jedynie werbalny. Zwrot nastąpił w 2008 r., kiedy to Rosja zdecydowała się po raz pierwszy na odwołanie się do argumentu siły. W ten sposób zakończyła okres „strategii Zachodu polegającej na planowym i stopniowym oswajaniu geopolitycznego spadku po ZSRR"[85], a rozpoczęła walkę obliczoną na ochronę nienaruszalności swojej strefy wpływów z użyciem środków, które dotąd nie były przez Zachód brane pod uwagę – przykładami mogą być wspomniane wojna z Gruzją w 2008 r. oraz aneksja Krymu w 2014 r. Rosja zadeklarowała *non possumus* na chęć zbliżenia się obu tych państw do Zachodu w ramach NATO oraz UE. Gruzja i Ukraina, będąc częściami składowymi rosyjskiej strefy wpływów, są przez nią traktowane w sposób szczególny – Rosja bez Ukrainy przestałaby być imperium eurazjatyckim[86], które przez swoje położenie skazane jest na rolę mocarstwa spinającego Europę i Azję, predestynowanego do posiadania szczególnego statusu w tym regionie i w relacjach między mocarstwami w ogóle[87].

Rosja dla umacniania swoich wpływów i powiązań z państwami strefy odwołuje się nie tylko do tradycyjnych, dwustronnych mechanizmów, ale także wykorzystuje rozwiązania instytucjonalne, by pod pozorem współpracy ekonomicznej rozbudować i umocnić wpływy we wszystkich wymiarach. Takim właśnie narzędziem pozostaje Eurazjatycka Unia Gospodarcza[88], która stanowi

> próbę „zebrania ziem ruskich", wzmocnienia państwa rosyjskiego i zahamowania ekspansji gospodarczej Unii Europejskiej i Chin. Więzi między krajami WNP i Federacji

---

[84] Ibidem.

[85] F. Łukianow, *Rosja w globalnej…*, op.cit., s. 22.

[86] Szerzej na ten temat por. R. Paradowski, *Eurazjatyckie imperium Rosji. Studium idei*, Elipsa, Warszawa 2003.

[87] Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Elipsa, Warszawa 1998, s. 49.

[88] Szerzej na ten temat por. „Jewrazijskaja integracyja. Ekonomika, prawo, politika. Mieżdunarodnyj nauczno-analiticzeskij żurnał" 2015, nr 1.

Rosyjskiej muszą być skonstruowane w taki sposób, aby zagwarantować trwałość politycznego i gospodarczego wpływu Rosji co najmniej na obszarze byłej ZSRR[89].

Koncepcja Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, choć odwołuje się do mechanizmów ekonomicznych prowadzących do pogłębiania zależności między poszczególnymi gospodarkami, to w istocie służy wzrostowi dominacji politycznej Rosji w tym regionie. Umacnianie Rosji i jej potęgi przekłada się wprost proporcjonalnie na wielkość poparcia dla decydentów, w tym przypadku prezydenta Putina jako inicjatora i propagatora tej idei[90].

Materialnym fundamentem budowy potęgi pozostają dla Rosji nadal czynniki militarne, a w dopiero w dalszej kolejności ekonomiczne, prawne czy naukowe[91]. Choć już w najnowszej koncepcji polityki zagranicznej można spotkać odwołania także do narzędzi z arsenału *softpower*, stosowane wcześniej przez Rosję szczególnie w odniesieniu do obszaru tzw. bliskiej zagranicy[92]. Postrzeganie potencjału militarnego jako fundamentu potęgi nie pozostaje bez wpływu na dobór narzędzi wykorzystywanych w polityce zagranicznej – są to nadal szantaż, groźby oraz wojna. Przykładem mogą być reakcje Rosji na plany umieszczenia na terytorium państw Europy Środkowej systemu obrony przeciwrakietowej. Groziła ona wówczas nie tylko wycofaniem się z porozumień o kontroli zbrojeń, jak CFE (Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie) i INF (Układ o całkowitej likwidacji pocisków rakietowych pośredniego zasięgu), ale także zainstalowaniem na terenie Kaliningradu kompleksów rakietowych Iskander[93]. Do podobnych narzędzi Rosja odwoływała się wielokrotnie – zwłaszcza w okresie, kiedy ważyły się losy umów stowarzyszeniowych parafowanych lub podpisywanych w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Zgodnie z realistycznym rozumieniem świata, zwłaszcza w jego odmianie ofensywnej, Rosja rywalizuje z kluczowymi mocarstwami. W tej rywalizacji chodzi nie tylko o zmianę istniejącego *status quo* z dominującą pozycją jednego mocarstwa, lecz przede wszystkim o jego osłabienie. Rosja zatem z konieczności realizuje strategię rewizjonistyczną, starając się zwiększyć potęgę własną kosztem innych[94], a konkretnie kosztem osłabiania wpływów USA, kojarzonych bezpośrednio z NATO. Pakt Północnoatlantycki

---

[89] I. Massaka, *Possible benefits of the creation the Eurasian Union*, „Jewrazijskaja integracyja. Ekonomika, prawo, politika. Miedždunarodnyj nauczno-analiticzeskij żurnał" 2015, nr 1, s. 52–61.

[90] Ibidem.

[91] *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, zatwierdzona przez prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina 12.02.2013 r.*, op.cit.

[92] A. Włodkowska-Bagan, *Softpower w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej wobec państw „bliskiej zagranicy"*, „e-Politikon" 2012, nr 3, http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/Wlodkowska-Bagan-A.-Soft-Power-w-polityce-zagranicznej.pdf (data dostępu: 11.01.2016).

[93] Groźbami zareagowała Rosja także na możliwość przyłączenia się Danii do koncepcji tarczy antyrakietowej NATO. W marcu 2015 r. ambasador Rosji w Kopenhadze Michaił Wanin ostrzegł, iż w takiej sytuacji duńskie okręty mogą się stać celem dla rosyjskich pocisków nuklearnych.

[94] J. Zajączkowski, *Strategie morskie…*, op.cit., s. 39.

w optyce rosyjskiej jest narzędziem polityki USA. Stąd też osłabienie NATO pozostaje trwałym elementem działań Rosji wobec USA[95].

W Strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 r. z maja 2009 r. NATO zostało ocenione jako rosnące zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Podkreślono jednocześnie, że jego działania zmierzające do przesunięcia infrastruktury wojskowej do granic Rosji nie będą przez nią akceptowane[96]. Rosja dostrzega w strategii, iż nie tylko powszechnie wzrasta poczucie zagrożenia państw na skutek zmian w środowisku międzynarodowym, lecz także powstaje „nowa jakościowo sytuacja geopolityczna". Trendem, który jest podkreślany, pozostaje konieczność rozwiązań na poziomie regionalnym „bez udziału sił spoza regionu", co w zestawieniu z oceną NATO jako jednego z czynników powodujących wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego daje Rosji misję szczególną – mocarstwa odpowiedzialnego za sytuację w regionie. Oznacza to nadanie działaniom Rosji w obszarze postradzieckim charakteru przejawów dbałości o pokój i bezpieczeństwo w tym regionie, a co za tym idzie – w świecie. Rosja podkreśla, że światowy ład nie może istnieć bez jej udziału w roli jednego z głównych mocarstw, jednak woli działać samodzielnie, współtworzyć ład oraz ponosić odpowiedzialność za bezpieczeństwo nie tylko na poziomie regionalnym, ale także globalnym[97].

Osłabienie USA i NATO pozostaje jednym z ważnych celów rosyjskiej polityki z dwóch fundamentalnych względów – po pierwsze, doprowadzi do relatywnego wzmocnienia samej Rosji oraz jej wpływów w skali globalnej oraz, po drugie, da jej możliwość bezdyskusyjnej dominacji w rosyjskiej strefie wpływu, w którą osłabione USA nie będą się chciały już angażować. Temu celowi podporządkowane są działania Rosji na wielu płaszczyznach. Przykładem może być towarzyszące aneksji

---

[95] W rosyjskich elitach tkwi tęsknota za czasami, kiedy funkcjonował Układ Warszawski, zaś Związek Radziecki był obok USA jedynym mocarstwem. Echa takich refleksji można spotkać w wypowiedziach rosyjskich polityków niemal każdego szczebla. Przykładem może być choćby wypowiedź deputowanego do rosyjskiej Dumy Leonida Kałasznikowa wygłoszona podczas wizyty w Warszawie: „Dziś jesteśmy w Warszawie i to jest miejsce, gdzie kiedyś podpisano inny sojusz, dziś już nieistniejący. NATO, które nazywacie paktem obronnym, powiększyło się dwukrotnie. To również nas niepokoi. Te kwestie powinny być omawiane w ramach Rady NATO – Rosja". Wypowiedź padła na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP w dniu 27.05.2010 r., w którym uczestniczyła delegacja Komitetu ds. Międzynarodowych Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej, „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu", nr 165, nr 3785/VI kad., s. 43, http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/4E74DF1967A68347C1257745004A2746/$file/0378506.pdf (data dostępu: 4.10.2016).

[96] Zostało to ujęte w ten sposób, że „bezpodstawny charakter istniejącej architektury globalnej i regionalnej, zorientowanej na NATO, stwarza coraz większe zagrożenie dla zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego", wobec czego „czynnikiem determinującym relacje z Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego pozostanie nieakceptowanie przez Rosję planów przesunięcia infrastruktury wojskowej sojuszu ku jej granicom i prób nadania mu funkcji globalnych, sprzecznych z normami prawa międzynarodowego". *Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 r.…*, op.cit.

[97] M. Kaczmarski, *Rosyjski rewizjonizm wobec Zachodu*, Prace OSW, nr 33, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2009, s. 18 i nast.

Krymu[98] podpisanie w Szanghaju 21 maja 2014 r. przez rosyjski Gazprom i China National Petroleum Corporation (CNPC) kontraktu wartego 400 mld dolarów na dostawy przez 30 lat gazu do Chińskiej Republiki Ludowej. Umowa ta jest elementem rosyjsko-chińskiego swoistego *par excellence* sojuszu, którego wymiar ekonomiczny nie jest jedynym ani głównym. Chodzi w nim przede wszystkim o stworzenie przeciwwagi dla USA i NATO oraz wzmocnienie Rosji[99]. Z drugiej strony trudno uznać go za działanie o charakterze strategicznym, bowiem interesy rosyjskie i chińskie znajdują się na kursie kolizyjnym, jednak w sytuacji kształtowania się nowego układu i gry o wzmocnienie potęgi każde osłabianie USA będzie mogło oznaczać wzmocnienie Rosji.

Rosja jako mocarstwo identyfikuje zatem cele i interesy przez pryzmat miejsca w systemie międzynarodowym oraz stosunku do potencjału głównego rywala. Jak wielokrotnie podkreślano, Rosja ma jeden fundamentalny interes – osiągnięcie pozycji jednego z najsilniejszych mocarstw, zatem dobór narzędzi i metod jest zdeterminowany postępowaniem rywali, jej potencjałem w danym momencie oraz możliwościami optymalizacji stanu środowiska międzynarodowego. Elementem systemu pozostaje także UE, która w rosyjskiej perspektywie jest pojmowana nie jako wspólnota, lecz jako koncert mocarstw, w którym liczą się Niemcy, Francja, Włochy. W praktyce Rosja stosuje wobec Unii strategię selektywnego partnerstwa, która oznacza dialog dwustronny z najsilniejszymi członkami, z pominięciem Unii jako całości oraz państw mało liczących się, takich jak Polska. Motywem takich działań pozostaje chęć osłabienia spójności UE, a przy okazji utrudnianie wypracowania jednolitej koncepcji polityki wobec Wschodu czy uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego[100]. W miejsce wspólnej unijnej polityki wobec Wschodu Rosja miała własną propozycję – koncepcję Wielkiej Europy[101].

Polska i Rosja – odmienne rozumienie tych samych zjawisk

Poniższa część analizy ma na celu pokazanie, na przykładzie dwóch wybranych problemów, odmienności podejścia do tych samych zjawisk przez Polskę i Rosję. Owo różne podejście, wynikające z odmiennego konstruowania obrazu stosunków międzynarodowych, które było przedmiotem badania w poprzedniej części, znacząco

[98] Co ostatecznie stało się faktem 18 marca 2014 r., kiedy prezydent Rosji podpisał na Kremlu umowę z przewodniczącym krymskiego parlamentu, premierem Krymu oraz merem Sewastopola, zgodnie z którą Republika Krymu i Sewastopol stały się częściami Federacji Rosyjskiej.

[99] Warto jednak zauważyć, że w istocie głównym jego beneficjentem pozostają Chiny. Por. szerzej P. Grochmalski, *Afroeurazja Centralna – nowa, geopolityczna przestrzeń chronicznej niestabilności*, w: J. Marszałek-Kawa, P. Wawrzyński (red.), *Prawo i polityka na wschód od Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 396–446.

[100] G. Kuczyński, *Strategia Rosji wobec Zachodu*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2009, nr 9–10, s. 155–171.

[101] M. Menkiszak, *Wielka Europa. Putinowska wizja (dez)integracji europejskiej*, Prace OSW, nr 46, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2013.

zawęża pole współpracy. Czynnikiem jej sprzyjającym pozostaje podobne dekodowanie pojęć i reguł wyjaśniających relacje między państwami, które w omawianym przypadku okazuje się niewielkie. Owe swoiste niezrozumienie zostanie przedstawione na przykładzie Ukrainy oraz stosunku obu państw do współpracy w ramach instytucji międzynarodowych.

Ukraina stanowi i dla Polski, i dla Rosji istotny element relacji w tym regionie Europy. Każde z tych państw jednak odmiennie pojmuje jej znaczenie oraz miejsce w swej polityce, zupełnie inaczej także ocenia zachodzące tam wydarzenia. Owa całkowicie odmienna percepcja tego samego państwa i tych samych wydarzeń powoduje, że pole porozumienia i współpracy *de facto* nie istnieje. Bardzo podobną zależność można zaobserwować na drugim z wybranych przykładów, czyli w odniesieniu do współpracy w ramach instytucji międzynarodowych.

Ukraina

Obszar postradziecki będzie zupełnie odmiennie postrzegany przez Polskę i Rosję, co wynika nie tylko z odmienności konstruowania obrazu stosunków przez każde z tych państw, ale także z najnowszej historii. Szczególne miejsce w polityce obu tych państw zajmuje tu Ukraina. Dla Rosji Ukraina stanowi fragment wielkiego imperium rosyjskiego, którego idea pozostaje wciąż żywa[102]. Rosja z ogromnym trudem godziła się na niepodległość Ukrainy, czego dobitnym świadectwem pozostaje „ociąganie się" Rosji z podpisaniem traktatu o stosunkach wzajemnych z Ukrainą do 1997 r. Dla Polski od początku suwerenność Ukrainy była szansą, dlatego została przyjęta z entuzjazmem i Polska jako pierwsze państwo uznała jej niepodległość. Żywe wciąż w Polsce historyczne reminiscencje odwołujące się do wspominanej już epoki Jagiellonów oraz historiozoficznych tradycji myśli prometejskiej czyniły z Ukrainy fundament realizacji koncepcji polityki wschodniej Polski. Ukraina demokratyczna i stabilna, włączona do „wspólnego sąsiedztwa" UE, związana z Zachodem *sensu largo*, pozostaje spełnieniem misyjnych ambicji Polski na wschodzie oraz gwarancją stabilności na jej wschodniej granicy. Głównym celem dla polskiej polityki wschodniej pozostają „demokratyzacja, stabilizacja i wciągnięcie, jak najbliżej, do Europy Ukrainy. Nie ma takich względów w relacjach polsko-rosyjskich, które by zatrzymały Polskę w polityce zmierzającej do tego celu. To jest cel strategiczny, nie tylko Polski"[103].

Ukraina jest zatem obszarem rywalizacji między Polską i Rosją, rywalizacji dwóch odmiennych wizji Ukrainy i jej miejsca w Europie. Nie jest to jednak rywalizacja

[102] M. Broda, *Mocarstwowy imperatyw i imperialno-autorytarne fatum współczesnej Rosji?*, w: S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Rozważania imperiologiczne*, WDiNP UW – Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015, s. 19–38; Bobo Lo, *Russia and the New World Disorder*, Brookings Institution Press 2015.

[103] Wypowiedź podsekretarz stanu w MSZ Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu 13.03.2014 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Prac Sejmowych, pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, nr 124, http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/FEF5C316D1584AF1C1257CA1004F773E/%24File/0305707.pdf (data dostępu: 13.01.2016).

o strefę wpływów, lecz zderzenie „cywilizacyjne", Polska bowiem chciałaby widzieć Ukrainę w zachodnim systemie wartości, natomiast Rosja we własnym kręgu kulturowo-cywilizacyjnym i politycznym[104].

Co warte podkreślenia, Polska zdaje sobie sprawę, że jej proukraińskie nastawienie jest interpretowane, wobec strategii Rosji, jako antyrosyjskie. Istnieje zatem świadomość nieprzystawalności percepcji obu państw. Mimo to Polska kontestuje rosyjskie podejście słowami: „Naszym zdaniem, nie ma nic ważniejszego dla Rosji niż pożegnać się z sentymentami imperialnymi, bo to jej szkodzi. Taka jest nasza logika, natomiast w Rosji jest to rozumiane inaczej"[105]. Wobec takiego stwierdzenia musi nasunąć się pytanie o to, czy istnieje w takim podejściu także element pragmatyzmu, obok aksjologicznego. I czy bez niego porozumienie jest możliwe?

W sytuacji takiego zderzenia każde zaangażowanie Polski na Ukrainie w kierunku włączania jej w obszar wpływów Zachodu będzie przez Rosję postrzegane jako ingerencja w jej strefę wpływów[106]. Miało to miejsce zarówno podczas pomarańczowej rewolucji, jak i w 2014 r. Zaangażowanie Polski w wydarzenia na Ukrainie w 2014 r. przyniosło pogorszenie atmosfery na płaszczyźnie międzypaństwowej, jak również nie pozostało bez wpływu na wzajemne postrzeganie się Polaków i Rosjan[107]. „Rosjanie natomiast chętnie posługują się obrazem Polski jako kraju niesuwerennego w swych wyborach strategicznych i w swojej polityce zagranicznej, poddającego się wpływowi państw zachodnich, stojącego po drugiej stronie frontu nowej zimnej wojny"[108].

---

[104] Niektórzy badacze widzą bowiem relacje Polski z Rosją w kategoriach rywalizacji o strefę wpływów. Takie interpretacje można spotkać w literaturze. Por. A. Bryc, *Wpływ geopolityki*…, op.cit., s. 44.

[105] Ibidem; Wypowiedź podsekretarz stanu w MSZ Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu 13.03.2014 r.…, op.cit.

[106] Nie można zapominać o wewnętrznej funkcji polityki zagranicznej, która jest widoczna w Rosji. Jest bowiem czynnikiem mającym ogromny wpływ na poziom poparcia dla prezydenta Putina i utrwalanie jego władzy. W 2012 r., według sondażu Centrum Jurija Lewady, Putin został pozytywnie oceniony przez tylko 48% obywateli Rosji, natomiast w maju 2014 r. poparcie dla Putina wzrosło do 85,9%, co w znacznym stopni było konsekwencją decyzji o przyłączeniu Krymu do Rosji. Por. A. Zamarajewa, *Lease or chaos: the metaphor of „disintegration" in the symbolic politics of Russia*, w: I. Massaka (red.), *Symbol in politics*, Toruń 2012, s. 232.

[107] W badaniach opinii publicznej obu państw z 2013 r. odnotowywano wyraźne oddzielenie postrzegania państw od postrzegania narodów. Według badań 47% Polaków uważało Rosję za państwo nastawione raczej nieprzyjaźnie do Polski, zaś 22% za zdecydowanie nieprzyjazne Polsce, natomiast w przypadku Rosjan za raczej przyjaźnie nastawionych do Polski odbierało ich 48% respondentów, zaś 6% – za zdecydowanie nieprzyjaznych Polsce. Por. *Polska – Rosja. Diagnoza społeczna 2013. Raport z badań opinii publicznej w Polsce i Rosji*, Warszawa 2013, http://www.cprdip.pl/assets/media/Wydawnictwa/Raporty/Polska_Rosja._Diagnoza_spoleczna_2013.pdf (data dostępu: 15.01.2016). Wydarzenia na Ukrainie spowodowały pogorszenie wzajemnego postrzegania się obu stron zarówno w wymiarze państwowym, jak i narodowym. W badaniu z 2014 r. już 41% uważało Rosję za państwo zdecydowanie nieprzyjazne Polsce (wzrost o 21% w porównaniu z 2013 r.), natomiast Rosjan za raczej przyjaznych Polsce uznało 42% (spadek o 6%) respondentów i aż 22% uznało ich za zdecydowanie nieprzyjaznych Polsce (wzrost o 16%). Por. *Polska – Rosja. Diagnoza Społeczna 2015. Raport z badań opinii publicznej w Polsce i Rosji*, Warszawa 2015, http://www.cprdip.pl/assets/media/Wydawnictwa/Raporty/POLSKA_ROSJA._Diagnoza_spoleczna_2015.pdf (data dostępu: 15.01.2016).

[108] Ibidem, s. 6.

Polska – w odbiorze Rosjan – nie stała się partnerem dla Rosji i Rosjan, i nigdy nim nie była, jednak pod wydarzeniach na Ukrainie przestaje być podmiotem w stosunkach międzynarodowych, a zaczyna być przedmiotem gry mocarstw. Potwierdzeniem tego mają być polskie zabiegi wnoszenia tematyki Ukrainy do dyskursu ponadregionalnego i jego umiędzynaradawianie.

Wobec stanowiska Rosji spory rodzić musi także kwestia zbliżenia Ukrainy (i Gruzji) do NATO. Rosja od początku uważała Polskę za *spirytus movens* tego pomysłu i pragmatycznie wyjaśniała jej motywy: Polska „przestałaby być państwem granicznym"[109]. Podkreślano przy tym, że stanowisko samej Ukrainy w tej kwestii nie było jednoznaczne, co prowadziło do wniosku, iż wciąganie jej do sojuszu mogło stanowić czynnik destabilizujący zarówno samą Ukrainę, jak i jej najbliższe otoczenie. W podobny sposób interpretowana była przez Rosję wojna w Gruzji[110]. Samo NATO jako pakt w optyce rosyjskiej nie stanowi bezpośredniego zagrożenia dla Rosji, jednak stanowi je wówczas, kiedy ma „pretensje […] do bycia odpowiedzialnym za różne kwestie poza granicami Sojuszu"[111].

Europa Wschodnia zajmuje zasadniczo odmienne miejsce w wizjach Polski i Rosji[112]. Polsce zależy na jak najściślejszej integracji wschodnich sąsiadów, przede wszystkim Ukrainy, z instytucjami współpracy Zachodu. Rosja natomiast taki proces postrzega jako naruszenie jej strefy wpływów, zmierza bowiem do utrzymywania państw tego obszaru w głębokiej zależności we wszystkich możliwych wymiarach. W ten sposób postrzegane są przez Rosję umowy stowarzyszeniowe państw Partnerstwa Wschodniego z UE, wobec których Rosja podejmuje działania blokujące lub zniechęcające w odniesieniu do tych porozumień. Doskonałym przykładem jest umowa stowarzyszeniowa Ukrainy z Unią. Rosja we wrześniu 2015 r. wymogła na Ukrainie, grożąc eskalacją działań wojennych w Donbasie oraz pogłębieniem sankcji ekonomicznych, przesunięcie terminu wdrażania umowy o całościowej i pogłębionej strefie wolnego handlu[113].

---

[109] Wypowiedź Przewodniczącego Komitetu ds. Międzynarodowych Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej Konstatina Kosaczewa na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP 27.05.2010 r., w którym uczestniczyła delegacja Komitetu, „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu", nr 165, nr 3785/VI kad., s. 46, http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/4E74DF1967A68347C1257745004A2746/$file/0378506.pdf (data dostępu: 4.10.2016).

[110] Przewodniczący Komitetu ds. Międzynarodowych Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej Konstatin Kosaczew ocenił to w następujący sposób: „Jestem przekonany, że gdyby nie było gry z Gruzją – «zapraszamy do NATO», nie byłoby konfliktu w Osetii Południowej. To był fałszywy sygnał, który został wysłany do Tbilisi. Miało to znaczenie z punktu widzenia stabilizacji sytuacji na Kaukazie. Tam ostatecznie doszło do wojny. NATO było zainteresowane na jakimś etapie, żeby Gruzja została członkiem Sojuszu. To był element destabilizujący, a nie stabilizujący". Wypowiedź Przewodniczącego Komitetu ds. Międzynarodowych Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej Konstatina Kosaczewa na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP 27.05.2010 r.…, op.cit., s. 46.

[111] Ibidem, s. 45.

[112] A. Balcer, *Na Wschodzie bez zmian? Polska polityka wschodnia, stan obecny i perspektywy*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław – Wojnowice 2015, s. 13.

[113] Umowa o całościowej i pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) jest częścią umowy stowarzyszeniowej między UE i Ukrainą, która została ratyfikowana 16.09.2015 r. przez Parlament Europejski i Radę

Natomiast natychmiast po wejściu umowy w życie z początkiem 2016 r. wprowadziła wobec Ukrainy sankcje[114]. Rosyjskie działania wobec Ukrainy należy interpretować jako reakcje na naruszenie jej strefy wpływów, z wykorzystaniem groźby. Ich rezultaty, czyli przesunięcie daty wejścia w życie umowy o strefie wolnego handlu, pozostają dla Rosji sygnałem skuteczności takich metod oraz jej wpływu – jako państwa trzeciego – na decyzje dotyczące Ukrainy, przy akceptacji ze strony UE.

Jak się wydaje, obecnie polityka Rosji nastawiona jest na deeskalację konfliktu na Ukrainie, reintegrację Donbasu na rosyjskich warunkach, co w połączeniu z brakiem konsensusu wokół niezbędnych reform wewnętrznych w elitach władzy na Ukrainie przyniesie „spowolnienie albo zaprzestanie reform, rewanż oligarchiczny w postaci ugrupowań Kołomojskiego oraz Julii Tymoszenko, które spowodują dryf Ukrainy, uniemożliwią systemową naprawę państwa"[115].

Architektura bezpieczeństwa europejskiego

Obszarem fundamentalnych różnic interesów pozostaje także wizja architektury bezpieczeństwa, która łączy się ściśle z wątkami poruszonymi powyżej i jako taka może być ich uzupełnieniem. Wątki te były wielokrotnie poruszane, zatem w tym miejscu jedynie rodzaj podsumowania.

Dla pragmatycznej Rosji postrzegającej świat w kategoriach realizmu potencjał militarny pozostaje fundamentem miary i możliwości maksymalizacji potęgi, zaś instytucje międzynarodowe funkcjonujące w obszarze bezpieczeństwa, a posiadające atrybuty sojuszu – narzędziem umożliwiającym realizowanie najważniejszego celu. Do 1991 r. takim narzędziem pozostawał Układ Warszawski, który gwarantował pozycję i kanały uzależnienia państw-stron oraz „dyscyplinował" radziecką strefę wpływów dzięki doktrynie Breżniewa (do 1985 r., kiedy to ogłosił zeń rezygnację Michaił Gorbaczow). Od rozwiązania Układu Warszawskiego w 1991 r. Rosja nie posiada instytucji sojuszniczej, która spełniałaby podobne funkcje, podczas

Najwyższą. Rozmowy odbywały się w formule trójstronnej – ministrowie Ukrainy i Rosji oraz przedstawiciele Unii. Umowa o strefie wolnego handlu przewiduje powołanie strefy wolnego handlu oraz przyjęcie przez Ukrainę około 60% unijnego prawa (w zakresie energii, przepisów technicznych, sanitarnych, fitosanitarnych, celnych i dotyczących ochrony własności intelektualnej).

[114] Dnia 1.01.2016 r. Rosja włączyła Ukrainę do listy państw objętych sankcjami w odpowiedzi na wejście w życie umowy o wolnym handlu oraz na przyłączenie się Ukrainy latem 2015 r. do unijnych sankcji wobec Rosji. Rosja zawiesiła – w ramach sankcji – obowiązywanie wobec Ukrainy umowy o strefie wolnego handlu, co oznacza powrót do normalnych stawek celnych w ramach WTO. Gest Rosji ma przede wszystkim wymiar symboliczny, bowiem w obliczu zmniejszającego się udziału rosyjskiego rynku w ukraińskim eksporcie żywności nie odbije się to szczególnie na gospodarce Ukrainy.

[115] Opinia jednego z najbardziej liczących się polskich think tanków zajmujących się wschodnimi sąsiadami Polski – Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW). Wypowiedź wicedyrektora OSW Adama Eberhardta podczas posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu 2.12.2015 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, pełny zapis z przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, nr 3, http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/2C28A925FC945DDCC1257F14005017DD/%24File/0005408.pdf (data dostępu: 14.01.2015).

gdy największy rywal USA dysponuje Paktem Północnoatlantyckim. Dlatego też niemal od początku lat 90. Rosja stała na stanowisku o konieczności ograniczenia roli NATO, a w to miejsce przekształcenia ówczesnej Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) w główną instytucję koordynującą kwestie bezpieczeństwa w Europie[116].

Dla Rosji NATO ze swoim zaangażowaniem w obszarach poza jego właściwością pozostaje źródłem destabilizacji, zwłaszcza jeśli owa aktywność dotyczy rosyjskiej strefy wpływów. Rosja podkreśla, iż sama nigdy do Paktu nie przystąpi, bowiem jest „innym zjawiskiem w obszarze bezpieczeństwa" i sama jako taka stoi na stanowisku konieczności stworzenia nowego systemu bezpieczeństwa.

Dla Polski, jak już wspominano, NATO pozostaje najważniejszym instrumentem zapewnienia bezpieczeństwa, przy czym Polska podkreśla, iż w jego ramach:

> Naszym najważniejszym celem pozostaje wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego. Kluczem do tego jest pełna realizacja uzgodnionego podczas szczytu planu gotowości Sojuszu[117].

Polska zabiegała o wzmocnienie obecności NATO na jej wschodniej flance, zwłaszcza w obliczu polityki Rosji wobec Ukrainy w 2014 r. Przed szczytem w Newport[118] w Warszawie w lipcu 2014 r. zostało zorganizowane spotkanie z udziałem prezydenta Bronisława Komorowskiego oraz prezydentów państw bałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii), Grupy Wyszehradzkiej (oprócz Polski – Czech, Słowacji, Węgier) oraz Bułgarii i Rumunii. Strony zgodziły się co do konieczności strategicznego wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu. Obok NATO dla Polski ważnymi instrumentami zapewnienia bezpieczeństwa pozostaje współpraca z USA oraz w dalszej kolejności wzmocnienie wymiaru współpracy w tej płaszczyźnie w UE oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Polska była gospodarzem szczytu NATO, który odbył się w lipcu 2016 r. w Warszawie. Nie oczekiwano, że będzie on miał charakter przełomowy, jednak Polska jako gospodarz chciała uzyskać poparcie dla swojego stanowiska wzmocnienia wschodniej flanki NATO[119], skłonienia sojuszników do podjęcia „kierunkowej decyzji" o możliwości stacjonowania na terenie Rzeczypospolitej oddziałów i baz polskich

---

[116] Koncepcję tę przedstawił po raz pierwszy minister spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Andriej Kozyriew w 1994 r. Szerzej por. K. Pełczyńska-Nałęcz, *Dokąd sięgają granice zachodu? Rosyjsko-polskie konflikty strategiczne 1990–2010*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2010, s. 12.

[117] Minister miał na myśli uzgodnienia, które zapadły na szczycie NATO w Newport 4–5.09.2014 r., na którym został przyjęty Plan działań na rzecz gotowości (Readiness Action Plan), a oznaczały właśnie wzmocnienie obecności NATO na obszarze państw przyjętych do Paktu w 1999 r.

[118] S. Koziej, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2014/III, s. 11–29.

[119] Miałoby to nastąpić poprzez realizację założeń przyjętych wcześniej, a odnoszących się do Sił Odpowiedzi, Połączonych Sił Zadaniowych Bardzo Wysokiej Gotowości, czyli tzw. szpicy, grup integracyjnych i Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego.

sojuszników oraz realizacji decyzji podjętych na szczycie w Newport[120]. Wydaje się jednak, iż w kwestiach kluczowych z punktu widzenia artykułu nie nastąpiły istotne zmiany – podstawą współpracy nadal będzie Rada NATO–Rosja, zaś obecność Paktu w tym regionie Europy nie zostanie wyraźnie wzmocniona.

Podsumowanie

Analiza stosunków Polski i Rosji z wykorzystaniem analitycznego eklektyzmu pozwala odpowiedzieć na pytanie badawcze postawione we wstępie artykułu, tj. czy państwa konstruujące stosunki międzynarodowe w ramach odmiennych paradygmatów teoretycznych są zdolne trwale ze sobą współpracować.

Wykorzystanie podejścia eklektycznego daje wyjątkową szansę jednoczesnego zastosowania różnych paradygmatów teoretycznych, co poszerza pole badawcze i możliwości odnalezienia powiązań między postrzeganiem przez państwa stosunków międzynarodowych *sensu largo* a budową ich wzajemnych relacji. W analizowanym przypadku były to stosunki Polski i Rosji.

Na matrycę poznawczą złożyły się trzy elementy, z których każdy został zastosowany w odniesieniu do obu państw: (1) postrzeganie istoty stosunków między państwami w ujęciu liberałów i realistów, (2) postrzeganie instytucji i reżimów międzynarodowych jako płaszczyzn współpracy oraz (3) sposób i źródła identyfikacji interesu. Analiza opierająca się na tych elementach doprowadziła do potwierdzenia liberalnego konstruowania wizji stosunków międzynarodowych przez Polskę oraz bliskości realizmu w percepcji międzynarodowej rzeczywistości przez Rosję. Ostatnia część artykułu pokazała, jak odmiennie, ponieważ wychodząc z odmiennego konstruowania obrazu stosunków międzynarodowych, postrzegają te same zjawiska Polska i Rosja. Zarówno przypadek Ukrainy, jak i postrzeganie instytucji współpracy międzynarodowej, tych formalnych i nieformalnych, pozwalają dostrzec radykalne zawężenie pola współpracy między obydwoma państwami. Realistyczne pojmowanie interesu i relacji między państwami czy odwoływanie się do kategorii strefy wpływów w przypadku Rosji zderza się z kooperatywną postawą Polski, przywiązaną do wartości współpracy w ramach instytucji międzynarodowych oraz konieczności swoistego konsensusu w obszarze interesu, który one wymuszają. To zderzenie powoduje, że obszar możliwej współpracy zawęża się niemal do marginesu, na którym nie ma punktów stycznych między interesami lub dążeniami tych państw. Wszędzie bowiem tam, gdzie taka styczność będzie zachodziła, pojawiać się będzie pole konfliktu, jak np. w przypadku roli i miejsca Ukrainy.

[120] Wypowiedź ministra obrony Antoniego Macierewicza na posiedzeniu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej 25.11.2015 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej, nr 2, http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/803C0C9871A75558C1257F0D004FDA91/%24File/0004308.pdf (data dostępu: 17.01.2016).

Na zakończenie należy powrócić do pytania postawionego we wstępie, czy państwa pojmujące stosunki międzynarodowe w odmienny sposób, odwołujące się do różnej logiki i motywów, mogą budować relacje na wzajemnym zrozumieniu i dialogu. Analiza przeprowadzona w toku narracji nie daje optymistycznych odpowiedzi. Wydaje się, iż budowanie pozytywnych stosunków w takim przypadku stanowi szczególne wyzwanie dla obu stron, wobec czego podstawą pozostają wola obu państw i chęć zrozumienia wizji świata partnera i wyjaśniania własnego jego pojmowania. O to jednak, przy tak drastycznej różnicy potencjałów, którą obserwujemy w analizowanym przypadku, będzie niezwykle trudno.

The Usefulness of Analytical Eclecticism in Studying the Relations between Poland and Russia

The article analyses the causes of the lack of lasting and stable cooperation between Poland and Russia. The fundamental research question posed by the author is: Are countries who rely on different theoretical paradigms in their international relations able to engage in lasting cooperation with each other? In the study, the author uses the instrument of analytical eclecticism, understood also as the response to the request for pragmatism in the approach to studies of international relations in the broad sense, as well as two theoretical approaches, a different one for each country: the liberal paradigm for Poland and the realist paradigm for Russia. The analysis of these countries' foreign policies has been conducted is based on three criteria: their perception of the nature of the relations between states from the liberal and realist angles, their perception of international regimes and institutions as platforms for cooperation and the means and sources used for identifying their interests. The article is divided into four parts. In the first part, the author constructs the analytical model to be used in the further parts. In the second part, the author reconstructs the Polish perception from the liberal angle using the aforementioned three criteria. The third part contains a similar reconstruction of the Russian perception based on the realist approach. The last part of the article is dedicated to the Polish and Russian perception of two selected problems: the significance of Ukraine for each of the two countries and the optimal shape of the European security architecture. The study presented in the article leads to a positive answer to the research question posed in the introduction. It seems, therefore, that similarity – or, in this case, dissimilarity – between the states' perceptions of the international reality constitutes a crucial factor facilitating or hampering lasting and stable cooperation.

Keywords: analytical eclecticism, pragmatism, liberalism, realism, foreign policy, Russia, Poland, interest, international institutions, cooperation.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201603

Stosunki międzynarodowe – między pozytywizmem a postpozytywizmem

Magdalena Kozub-Karkut

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej

Przedmiotem niniejszego artykułu są problemy obszaru badawczego stosunków międzynarodowych, wynikające przede wszystkim z podziałów teoretycznych powstałych wskutek tzw. wielkich debat. Tekst odnosi się także do konsekwencji debat teoretycznych dla rozwoju dyscypliny i ewentualnych możliwości ich kontynuacji. Ponadto jako źródło niewystarczającego postępu naukowego w stosunkach międzynarodowych wskazano wielodyscyplinarność tego obszaru badawczego, która przez badaczy nie zawsze jest oceniania jednoznacznie. W drugiej części publikacji przedstawiono główną oś podziału ostatniej, czwartej debaty, a więc teorie pozytywistyczne i postpozytywistyczne. Różnice pomiędzy nimi pokazano przede wszystkim na podstawie ich stosunku do zagadnienia przyczynowości oraz do roli, jaką przypisują społecznym kontekstom. Publikacja podejmuje też próbę osadzenia zagadnień czwartej debaty w warunkach polskiego dyskursu.

Słowa kluczowe: stosunki międzynarodowe, pozytywizm, postpozytywizm, debaty interparadygmatyczne, wielodyscyplinarność.

Obszar badawczy stosunków międzynarodowych (SM)[1] już od początku instytucjonalizacji boryka się z wieloma problemami, a literatura przedmiotu zarzuca mu niejednokrotnie niezadowalający postęp naukowy[2]. Wśród jego przyczyn najczęściej wymienia się pluralizm – uznawany zarówno za źródło żywotności dyscypliny, jak i przyczynę nieustannych podziałów[3]. Ponadto rozwojowi dyscypliny towarzyszyły

Magdalena Kozub-Karkut – doktor, Zakład Stosunków Międzynarodowych, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej.

[1] W niniejszej publikacji używam określeń „dyscyplina naukowa" i „nauka" w odniesieniu do SM, mając jednak świadomość, że w Polsce nie mają one (jeszcze) takiego statusu. Warto także nadmienić, że dyskusja na temat tego, czy stosunki międzynarodowe określić można mianem odrębnej dyscypliny naukowej, toczy się nie tylko wśród polskich badaczy i nawiązuje do pytania Mortona Kaplana z 1961 r. Zob. M. Kaplan, *Is International Relations a discipline?,* „Journal of Politics" 1961, t. 23, s. 62–76; H.L. Turton, *The importance of re-affirming IR's disciplinary status*, „International Relations" 2015, t. 29, nr 2, s. 244.

[2] Ukonstytuowanie się dyscypliny w 1919 r. sprawiło, że stosunki międzynarodowe od początku funkcjonowania były nauką anglo-amerykańską i powstały w odpowiedzi na konkretne zapotrzebowania polityczne – budowy pokojowych relacji międzynarodowych po I wojnie światowej.

[3] Por. J. Levy, *2008 ISA Annual Convention Call for Papers*, International Studies Association, http://www.isanet.org/ (data dostępu: 1.04.2015), cyt. za: E. Haliżak, *Obszar badawczy nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2015, t. 51, nr 2, s. 10.

zawsze obawy co do tego, czy refleksji w ramach SM przynależny jest status prawdziwej naukowości, właściwej naukom przyrodniczym, oraz czy wiedza, którą ta refleksja generuje, ma praktyczne zastosowanie.

Celem niniejszej publikacji uczyniłam charakterystykę ostatniej debaty toczącej się w obrębie dyscypliny, a mianowicie pomiędzy zwolennikami teorii pozytywistycznych i postpozytywistycznych[4], która wywołała najbardziej znaczące pęknięcie w obszarze badawczym, oraz jej ewentualnych konsekwencji dla rozwoju i postępu SM. Ponadto przedmiotem publikacji jest także próba osadzenia czwartej debaty w polskim dyskursie, który przez polskie środowisko wciąż jest oceniany dosyć krytycznie i nie zawsze można w nim odnaleźć wątki poruszane w debatach toczonych za granicą[5]. Nie stawiam sobie jednak za cel oceny polskiego dorobku w tym zakresie, lecz jedynie podjęcie próby odpowiedzi, czy zagadnienia istotne z punktu widzenia czwartej debaty są w polskim dyskursie widoczne[6]. Artykuł składa się z dwóch części. Pierwsza przedstawia krótką charakterystykę rozwoju dyscypliny badawczej SM oraz zagadnienie jej wielodyscyplinarności, które również uważane jest za przyczynę problemów. W drugiej części przedstawiam główną oś podziału czwartej debaty. Z uwagi na ograniczenia objętościowe artykuł koncentruje się tylko na jej wybranych wątkach, odwołując się także do zagadnień metateoretycznych.

---

[4] Określeń „pozytywizm" i „postpozytywizm" użyto w niniejszym tekście na podstawie publikacji Steve'a Smitha, Yosefa Lapida i Roberta Keohane'a. Smith w 1996 r. określił mianem teorii krytycznych postmodernizm, feminizm, poststrukturalizm i Teorię Krytyczną, wskazując, że ich przedstawiciele określają siebie mianem postpozytywistów, pozostając w opozycji do założeń pozytywistycznych, nie negując ich jednak *en bloc,* lecz krytycznie odnosząc się jedynie do wybranych aspektów pozytywizmu. Lapid już w 1989 r. zauważył, że to właśnie debata na linii pozytywizm – postpozytywizm będzie kolejną w obszarze badawczym SM. Rok wcześniej, bo w 1988 r., Keohane na określenie tych dwóch grup teorii użył terminów „racjonalizm" i „reflektywizm". Literatura przedmiotu wyodrębnia także podział na teorie dążące do wyjaśniania rzeczywistości i te aspirujące do jej zrozumienia. Analizując czwartą debatę w stosunkach międzynarodowych, należy zatem mieć na uwadze podziały na linii: racjonalizm – reflektywizm, czy też pozytywizm – postpozytywizm, uwzględniając, że na reflektywizm i postpozytywizm składają się teorie niejednokrotnie różniące się od siebie pod wieloma względami, ale połączone sprzeciwem wobec pozytywizmu. Por. S. Smith, *Positivism and beyond*, w: S. Smith, K. Booth, M. Zalewski (red.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 12; Y. Lapid, *The third debate: On the prospects of international theory in a post-positivist era*, „International Studies Quaterly" 1989, t. 33, passim; R. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder 1989.

[5] Dosyć krytyczną ocenę stanu polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych postawił w jednej ze swoich publikacji Jacek Czaputowicz. Por. J. Czaputowicz, *Czy interdyscyplinarność jest właściwym kierunkiem rozwoju stosunków międzynarodowych w Polsce?*, w: A. Gałganek, E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Wielo- i interdyscyplinarność nauki o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2012, s. 231–248.

[6] Analiza stanu nauki o stosunkach międzynarodowych i studiach europejskich w Polsce przeprowadzona została przez pracowników Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Zob. J. Czaputowicz, A. Wojciuk, K. Ławniczak, *Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

„Debata o…", czyli ponowne pytania o naukę

Socjologia SM określana jest za pomocą tzw. wielkich debat (*great debates*)[7], które za Ole Wæverem uznaje się za immanentne cechy tego obszaru badawczego[8] i którym towarzyszą także wątpliwości dotyczące ich klasyfikacji[9]. Współcześnie jednak literatura przedmiotu zauważa, że taki sposób charakteryzowania dyscypliny wydawać się może nieco przestarzały. Nie brakuje też opinii sugerujących, że postęp dyscypliny dokonuje się raczej nie dzięki debatom, lecz pomimo ich[10], a współcześni badacze funkcjonują już raczej w warunkach „po debatach" aniżeli w jednej z nich. Również w polskiej debacie widoczne stają się głosy sceptyczne wobec „mitu założycielskiego" dyscypliny, którą zgodnie z nim ukonstytuować miał spór między realizmem a idealizmem[11].

W niektórych publikacjach pojawiały się także nieścisłości dotyczące tego, z którą z kolei debatą mieliśmy ostatnio do czynienia. Debata pomiędzy zwolennikami teorii pozytywistycznych a postpozytywistami określana jest powszechnie mianem czwartej debaty, jakkolwiek Lapid nazwał ją w 1989 r. trzecią, w związku z tym, że debata (synteza) neo-neo, określająca spór pomiędzy neoliberalnym instytucjonalizmem a neorealizmem, nie była przez niego potraktowana jako odrębna[12]. W 2014 r., a więc 25 lat po publikacji *The third debate: On the prospects of international theory in a post-positivist era*, autor przyznał jednak, że wprowadził tym samym zupełnie niezamierzone nieporozumienie[13]. Wspomnieć należy także publikację Chrisa Browna,

---

[7] Por. A. Gałganek, *Teorie stosunków międzynarodowych a filozofia nauki*, „Przegląd Strategiczny" 2013, nr 2, s. 13–48.

[8] W ten sposób czynią to także polskie podręczniki. Zob. J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006; T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.

[9] Zob. O. Wæver, *The rise and fall of the inter-paradigm debate*, w: S. Smith, K. Booth, M. Zalewski (red.), *International Theory…*, op.cit., s. 149–185; Y. Lapid, *The third debate…*, op.cit., s. 235–254; M. Pietraś, *Przestrzeń badawcza nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Politeja" 2015, t. 36, nr 4, s. 65–97; E. Haliżak, *Przedmiot, teoria i metodologia nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2015, t. 51, nr 1, s. 11–34.

[10] D. Lake, *Why „isms" are evil: Theory, epistemology, and academic sects as impediments to understanding and progress*, „International Studies Quarterly" 2011, t. 55, nr 2, s. 465–480; P.T. Jackson, D. Nexon, *Paradigmatic faults in international relations theory*, „International Studies Quarterly", t. 53, nr 4, s. 907–930.

[11] Por. T. Pawłuszko, *Anglosaskie źródła nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2011, t. 44, nr 2–3, s. 91–114. Autor koncentruje się co prawda tylko na dwóch pierwszych debatach, niemniej jednak w sposób interesujący odwołuje się do socjologii dyscypliny w ogóle.

[12] Niemniej jednak, według niektórych, trzecia wielka debata obejmowała także zagadnienia związane z relacjami pomiędzy gospodarką a polityką, przywołując do dyskusji międzynarodową ekonomię polityczną i teorie marksistowskie. Dlatego też często określana jest przez literaturę przedmiotu jako debata pomiędzy neoliberalizmem i neorealizmem a neomarksizmem. W polskiej debacie jedną z prób klasyfikacji debat podjął Andrzej Polus. Zob. idem, *Kryzys teorii stosunków międzynarodowych w dobie globalizacji*, „Kultura – Historia – Globalizacja" 2010, nr 8, s. 233–143.

[13] Y. Lapid, *25 years after The Third Debate: Two (pianissimo) bravos for IR Theory*, http://www.isanet.org/Publications/ISQ/Posts/ID/304/25-Years-after-The-Third-Debate-Two-pianissimo-bravos-for-IR-Theory (data dostępu: 10.06.2016).

w której wskazuje on krytyczny realizm jako stanowisko filozoficzne, które z czasem przezwyciężyć może problemy czwartej debaty. Koncentrując swoją uwagę raczej na ontologii SM aniżeli samych możliwościach ich poznania, realizm krytyczny może dać impuls do kolejnej, piątej już, debaty[14], co właściwie wywołać mogłoby kolejne debaty o charakterze raczej filozoficznym, a nie zbliżonym do problemów relacji międzynarodowych.

Podobnie Emilian Kavalski nakreślił możliwość rozwoju piątej debaty i przywołał w jednej ze swoich publikacji pojęcie teorii złożonej czy teorii złożoności (*complexity theory*)[15]. Jego zdaniem, poziom złożoności współczesnych stosunków międzynarodowych implikuje konieczność ich analizy przy użyciu teorii zakładającej współistnienie wielu porządków: linearnych, nielinearnych i alinearnych. W konsekwencji rezultaty nieoczekiwane wcześniej przez badacza nie powinny być dla niego zbytnio zaskakujące. Teorię złożoności charakteryzują trzy zasady, odróżniające ją jednocześnie od tradycyjnych teorii SM i stanowiące cechy piątej wielkiej debaty. Po pierwsze, zasada dialogu, czyli funkcjonowania pewnego rodzaju aporetycznej dwoistości (np. między podmiotem a strukturą) z jednoczesnym założeniem o tym, że ogół relacji międzynarodowych tworzy pewną całość. Po drugie, zasada rekurencyjności, wskazująca badaczom nieustanne sprzężenie zwrotne pomiędzy przyczyną a skutkiem, które w zależności od analizowanych zjawisk „zamieniają się miejscami". Po trzecie, poszczególne analizowane elementy są jednocześnie częściami większych całości, co autor określił angielskim terminem *holongrammic principle*[16].

Jak już wspomniano, część badaczy podziela tezę, że wszystkie dotychczasowe debaty nie przyczyniły się znacząco do rozwoju samej dyscypliny, a w ostatnim czasie dyskutowane jest już nawet pojęcie debaty. Przedstawiciele dominujących teorii czy paradygmatów co do zasady nie prowadzili debat, lecz raczej wzajemnie się ignorowali, a w danym czasie funkcjonowały „dwie równoległe interpretacje" świata. Podobnie Brian C. Schmidt zaznaczył, że ostatnie publikacje dotyczące samej historii dyscypliny, podające w wątpliwość istnienie pierwszej wielkiej debaty pomiędzy idealistami a realistami, kwestionują opisywanie rozwoju dyscypliny poprzez odwoływanie się do wielkich debat w ogóle[17]. Przyjęcie tej tezy wiązałoby się jednak z koniecznością nowego, zupełnie innego spojrzenia na historię rozwoju SM i stworzeniem całkiem nowego sposobu rekonstrukcji dyscypliny.

---

[14] Zob. Ch. Brown, *Situating critical realism*, „Millenium: Journal of International Studies" 2007, t. 35, nr 2, s. 409–416.

[15] Zob. E. Kavalski, *The fifth debate and the emergence of complex international relations theory: Notes on the application of complexity theory to the study of international life*, „Cambridge Review of International Affairs" 2007, t. 20, nr 3, s. 435–454.

[16] Autor użył terminu *holons*, który nawiązuje do angielskich terminów *whole* i *parts*, oznaczających odpowiednio: całość i części. Zob. E. Kavalski, *The fifth debate…*, op.cit., s. 444.

[17] B.C. Schmidt, *On the history and historiography of international relations*, w: W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, Thousand Oaks 2013, s. 3–28.

Sytuacja ta sprawia, że badacze SM prowadzą już pewnego rodzaju „debatę o debacie", czy też „debatę o debatach", co znakomicie oddaje tytuł publikacji Petera Wilsona – *Where are we now in the debate about the first great debate?*[18] Niemniej jednak, podążając za ideą Thomasa G. Weissa i Rordena Wilkinsona, można stwierdzić, że czas wielkich debat sprawiał, iż przedstawiciele każdej z konkurujących ze sobą teorii mieli świadomość przynależności do tego samego obszaru badawczego, posługiwali się językiem zrozumiałym dla drugiej strony[19], określając się wręcz nawzajem mianem „zwaśnionego rodzeństwa"[20]. Ich zdaniem, współczesne spory, będące w głównej mierze rezultatem podziału na pozytywistów i postpozytywistów, spowodowały funkcjonowanie reprezentantów poszczególnych teorii wręcz w „zamkniętych twierdzach", odrzucenie jakiegokolwiek dialogu z innymi[21] i pozostanie w „okopach swoich poglądów". W polskim dyskursie ten pogląd dobrze oddaje publikacja Teresy Łoś-Nowak, która pokazując „dorobek" czwartej debaty, przywołuje jednocześnie obawy o to, że może ona stanowić pretekst dla podkopania całego dotychczasowego dorobku dyscypliny[22].

Badacze SM funkcjonują właściwie w sektach, a same debaty przybrały postać debat teologicznych, dlatego też m.in. David Lake postuluje porzucenie takiego sposobu badania rzeczywistości międzynarodowej, który wiązałby badacza z jedną teorią, i proponuje skupienie uwagi na konkretnych problemach współczesnych SM[23]. Brak pewności co do statusu i możliwości dalszego rozwoju dyscypliny był też przyczyną wydania specjalnego numeru czasopisma „European Journal of International Relations" w 2013 r., którego przewodnią myślą było pytanie o koniec wielkich debat w obszarze badawczym SM, nawiązujące także do wcześniejszego pytania Wævera: *Still a discipline after all these debates?*[24] Stąd też zasadne wydaje się, że SM nie są współcześnie określane poprzez jedną wielką debatę, lecz wiele mniejszych dyskusji toczonych pomiędzy przedstawicielami różnych teorii, próbującymi przede wszystkim analizować konkretne zjawiska przez pryzmat konkretnych ram teoretycznych. Polskie

[18] P. Wilson, *Where are we now in the debate about the first great debate?*, w: B. Schmidt (red.), *International Relations and the First Great Debate. New International Relations*, Routledge, Londyn 2012, s. 133–151.

[19] T.G. Weiss, R. Wilkinson, *Global governance to the rescue: Saving international relations?*, „Global Governance" 2014, t. 20, s. 24–25.

[20] Określenie to dotyczy neorealizmu i neoliberalnego instytucjonalizmu. Keohane i Lisa Martin stwierdzili bowiem, że neorealizm tak bardzo upodobnił się do neoliberalnego instytucjonalizmu, że można nazwać go jego „przyrodnim bratem". Zob. R.O. Keohane, L. Martin, *Institutional Theory, Endogeneity and Delegation*, Working Paper Series 99–07, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge 1999, s. 3, cyt. za: R. Jervis, *Realism, neoliberalism and cooperation: Understanding the debate*, „International Security" 1999, t. 24, nr 1, s. 43.

[21] O. Wæver, *The rise and fall…*, op.cit., s. 158, cyt. za: A. Polus, *Kryzys teorii stosunków międzynarodowych w dobie globalizacji*, „Kultura – Historia – Globalizacja" 2010, nr 8, s. 133–143.

[22] T. Łoś-Nowak, *Wyjaśniać czy interpretować: Dylematy czwartej debaty interparadygmatycznej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2008, t. 29, nr 1–2, s. 29–47.

[23] D. Lake, *Why „isms" are evil…*, op.cit., passim.

[24] Pytanie w tłumaczeniu na język polski znaczy tyle, co: „Wciąż dyscyplina po tak wielu debatach?".

publikacje raczej starają się uwypuklić zalety pluralizmu teoretycznego i w mnogości stanowisk teoretyczno-metodologicznych upatrują źródła rozwoju dyscypliny. Dla przykładu Marek Pietraś wskazuje, że w złożonej rzeczywistości międzynarodowej wiele teorii cząstkowych stwarza możliwość wyboru odpowiednich narzędzi badawczych[25].

Drugą, poza teoretycznymi debatami, przyczyną „problemów" dyscypliny może być jej interdyscyplinarność. Badacze SM korzystali i nadal korzystają z dorobku wielu innych dyscyplin, takich jak: nauki polityczne, socjologia, ekonomia etc. Nauka o stosunkach międzynarodowych doświadczała niejednokrotnie takich samych przemian jak pozostałe dyscypliny, czego dowodzi chociażby druga debata. Barry Buzan i Richard Little zauważyli jednak, że to właśnie ciągłe „zapożyczanie" od innych dyscyplin naukowych stało się najważniejszą przyczyną niewystarczającego postępu w obszarze badawczym SM[26]. Nie jest to jednak pogląd podzielany przez wszystkich. Zapożyczanie czy też po prostu stosowanie metod właściwych innym dyscyplinom może wzbogacać obszar badawczy SM i umożliwiać chociażby stosowanie metod ilościowych typowych dla ekonomii czy socjologii[27].

Wielo- lub interdyscyplinarność stosunków międzynarodowych nie zawsze znaczyła jednak to samo. W czasie powstawania samej dyscypliny, a więc w okresie dwudziestolecia międzywojennego, w pierwszych katedrach stosunków międzynarodowych pracowali głównie prawnicy czy historycy[28]. Było to zjawisko całkowicie zrozumiałe i akceptowane przez środowisko, które w tamtym okresie podzielało wiele wspólnych idei i potrzebę naukowej refleksji nad zagadnieniami: wojny, pokoju czy ogółu relacji międzypaństwowych. Ówcześni badacze stosunków międzynarodowych korzystali z teorii i metod innych dyscyplin, które wszakże sami reprezentowali. Połączył ich jednak jeden przedmiot badawczy, wynikający ze wspólnych problemów całej społeczności międzynarodowej. Te problemy łączące przedstawicieli różnych dyscyplin umożliwiały im dialog prowadzony w „zrozumiałym dla wszystkich języku"[29]. Stąd też teza Ashwortha o „transdyscyplinarnym" charakterze obszaru badawczego stosunków międzynarodowych w tamtym okresie[30].

Sytuacja zmieniła się jednak po II wojnie światowej, kiedy centrum rozwoju naukowej refleksji nad światową polityką przeniosło się z Europy (a konkretnie z Wielkiej

---

[25] M. Pietraś, *Przestrzeń badawcza*…, op.cit., s. 65–97.

[26] B. Buzan, R. Little, *Why international relations has failed as an intellectual project and what to do about it*, „Millennium – Journal of International Studies" 2001, t. 30, nr 1, s. 19–39.

[27] W Polsce zagadnienie wielo- i interdyscyplinarności nauki o stosunkach międzynarodowych poruszone zostało podczas jednej z konferencji Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych, której efektem jest publikacja pod redakcją A. Gałganka, E. Haliżaka i M. Pietrasia, *Wielo- i interdyscyplinarność*…, op.cit.

[28] Jak wskazuje Lucian Ashworth, politolodzy nie stanowili wówczas większości wśród badaczy środowiska międzynarodowego, a David Mitrany (z wykształcenia politolog) był, według tego autora, przedstawicielem mniejszości w obrębie „nowej dyscypliny".

[29] L. Ashworth, *Interdisciplinarity and international relations*, „European Political Science" 2009, t. 8, nr 1, s. 16–25.

[30] Ibidem, s. 18.

Brytanii) do Stanów Zjednoczonych, gdzie uniwersyteckie katedry stosunków międzynarodowych lokowane były głównie przy wydziałach nauk politycznych, co do dziś nierozerwalnie związało stosunki międzynarodowe z naukami politycznymi i co niektórzy określają dzisiaj mianem „uwięzienia w naukach politycznych”[31]. Dobrze ilustruje tę sytuację dzisiejszy status tej (sub)dyscypliny w Polsce. Stosunki międzynarodowe zaliczane są do obszaru i dziedziny nauk społecznych, ale nie funkcjonują jako odrębna dyscyplina, lecz jedynie jako specjalność w obrębie nauk politycznych[32].

Od 1945 r. badacze stosunków międzynarodowych starali się uwidaczniać swoją odrębność od nauk politycznych, wskazując na inne dla SM przedmiot i metody badawcze. W konsekwencji okres zimnej wojny był czasem, kiedy SM pozostawały „zamknięte” na dorobek wszystkich innych dyscyplin, a zmianę przyniosła dopiero czwarta debata, która na nowo przywołała w dyskusji zagadnienia właściwe takim dyscyplinom, jak: filozofia, socjologia, ekonomia etc. Analizy relacji międzynarodowych w ostatnich latach nawiązują do wielu teorii wywodzących się z różnych dyscyplin, stąd też na nowo określane jest zagadnienie interdyscyplinarności stosunków międzynarodowych, którą Ashworth nazywa wielodyscyplinarnością[33], co – biorąc pod uwagę charakter współczesnego nam dyskursu – wydaje się zabiegiem jak najbardziej słusznym.

Niemniej jednak za Justinem Rosenbergiem zauważyć można, że SM, chociaż korzystają z innych dyscyplin, to same jak dotąd nie zaoferowały swojego dorobku żadnej z nich. Na problem ten wskazywali też, przywoływani już w niniejszym tekście, Buzan i Little, a wśród przedstawicieli polskiego środowiska zagadnienie to poruszył m.in. Andrzej Gałganek, nazywając SM „półprzepuszczalną membraną”[34].

Taka sytuacja to wynik przywiązania do nauk o polityce i ciągłego (już niemal stuletniego) przekonania o niedojrzałości dyscypliny. Już od czasu publikacji Edwarda Carra, poprzez zdefiniowanie ontologii stosunków międzynarodowych jako relacji pomiędzy grupami ludzi w warunkach anarchii, dyscyplina powiązana została z naukami o polityce. Po pierwsze, poprzez odniesienie do arystotelesowskiej charakterystyki człowieka jako *zoon politikon* i w konsekwencji odwołanie do pojęcia władzy. Po drugie, poprzez wskazanie, że przedmiot badania SM to środowisko anarchiczne, pozbawione jednego, centralnego ośrodka władzy, a więc *de facto* odwołanie się do czegoś, czego nie ma. Taka charakterystyka przedmiotu badania SM sprawia, że właściwie nie można wskazać tego, czym naprawdę zajmuje się ta dyscyplina i co ją ostatecznie konstytuuje. Wśród całego dorobku teorii SM nie można odnaleźć takiego określenia przedmiotu badania, który jednoznacznie decydowałby o tym, że mamy do czynienia z odrębną

[31] J. Rosenberg, *International relations in the prison of political science*, „International Relations” 2016, t. 30, nr 2, s. 127–153.

[32] Jest to stan na czerwiec 2016 r., który być może ulegnie zmianie w związku z prośbą złożoną do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego o wszczęcie procedury ustanowienia dyscypliny „nauka o stosunkach międzynarodowych”.

[33] L. Ashworth, *Interdisciplinarity…*, op.cit., s. 20.

[34] A. Gałganek, *Międzynarodowe socjologia historyczna i genealogia międzynarodowości*, w: A. Gałganek, E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Wielo- i interdyscyplinarność…*, op.cit., s. 86.

dyscypliną, a przecież od 1919 r. nieustannie podkreśla się jej odrębny przedmiot badania. Stosunki międzynarodowe stały się, tym samym, więźniem nauk politycznych i jako odrębna dyscyplina nie potrafią określić tego, co je konstytuuje bez nawiązania do nauk o polityce[35]. Wyjście z tej pułapki zapewnić może jedynie nowe zdefiniowanie tego, czym tak naprawdę zajmują się stosunki międzynarodowe. Rosenberg wskazuje, że to mnogość czy wielorakość (*multiplicity*) życia społecznego może określić SM jako odrębną dyscyplinę. Fakt, iż społeczeństwa (państwa, narody etc.) wchodzą ze sobą w różnego rodzaju interakcje, na różnych poziomach i z różnymi konsekwencjami, określa to, czym zajmują się stosunki międzynarodowe. Dlatego właśnie przedmiot badania SM „nie mieści" się w zagadnieniach poruszanych przez nauki o polityce, socjologię czy geografię. Inne dyscypliny, jakkolwiek wzbogacają dorobek SM, to jednak nie poruszają tego zagadnienia, jakim jest właśnie wielowymiarowość relacji pomiędzy społeczeństwami zorganizowanymi współcześnie w państwa narodowe. Jednoznaczne i oderwane od nauk o polityce zdefiniowanie przedmiotu badania SM może przyczynić się do zaoferowania ich dorobku innym dyscyplinom i tym samym przejścia do kolejnego etapu rozwoju[36]. W polskiej debacie problem wielodyscyplinarności nauki o stosunkach międzynarodowych, a szczególnie jej relacji z naukami o polityce, poruszają m.in. Edward Haliżak i Jacek Czaputowicz. Próba wyraźnego oddzielenia się od nauk o polityce wynika przede wszystkim z dążenia do uzyskania statusu odrębnej dyscypliny stosunków międzynarodowych, w co zaangażowana jest część polskiego środowiska. Czaputowicz, w cytowanej już publikacji, podkreślając znaczenie interdyscyplinarności badań z obszaru nauk społecznych, wskazuje, że nauka o stosunkach międzynarodowych w Polsce wciąż pozostaje wielo- zamiast interdyscyplinarną. Wielodyscyplinarność zdefiniował bowiem jako sytuację pracy różnych dyscyplin na jednym polu badawczym bez próby syntezy reprezentowanych podejść. Interdyscyplinarność natomiast wymaga już jednak, jego zdaniem, syntezy struktur kognitywnych różnych dyscyplin pracujących w tym samym obszarze. Nie wystarczy zatem, aby badacze stosunków międzynarodowych reprezentowali różne dyscypliny, lecz konieczne jest, by sami byli interdyscyplinarni. Aby to osiągnąć, potrzebne jest „zdyscyplinowanie" stosunków międzynarodowych w oparciu o wypracowane teorie i metodologie[37]. Diagnoza wydaje się słuszna, biorąc po uwagę, że nauka o stosunkach międzynarodowych w Polsce wciąż pozostaje raczej w fazie odbioru teorii zza granicy, co jest tylko jednym z etapów jej konstytuowania się. Dla ostatniego etapu potrzebne jest „wyzwolenie się" z recepcji i przejście do konstruowania własnego namysłu teoretycznego i metodologicznego. Niemniej jednak zagadnienie wielo- i interdyscyplinarności stosunków międzynarodowych jest podejmowane przez polskie

[35] J. Rosenberg, *International relations…*, op.cit., s. 8.

[36] Ibidem, s. 9–15.

[37] J. Czaputowicz, *Czy interdyscyplinarność jest właściwym kierunkiem rozwoju stosunków międzynarodowych w Polsce?*, w: A. Gałganek, E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Wielo- i interdyscyplinarność…*, op.cit., s. 231–248.

środowisko naukowe, świadome stanu współczesnej debaty, podkreślającej zarówno konieczność uwzględniania wielu podejść teoretycznych i metodologicznych, jak i możliwości scalania wiedzy w warunkach interdyscyplinarności.

Pozytywizm v. postpozytywizm – „ostatni" podział w obrębie dyscypliny

Na skutek tzw. filozoficznego zwrotu lat 80. XX w. najbardziej istotny współcześnie podział w obrębie teorii SM przebiega na linii pozytywizm i postpozytywizm. Podział ten ma swoje źródło w debacie pomiędzy przedstawicielami filozofii nauki i opiera się na różnicy poglądów dotyczących możliwości poznania praw rządzących rzeczywistością. Dla przedstawicieli pozytywistów ta ostatnia jest zewnętrzna wobec badacza i w konsekwencji możliwa do poznania. Wiedza naukowa, także ta dotycząca faktów społecznych, może być zdobywana empirycznie, w sposób właściwy naukom przyrodniczym poprzez doświadczenie, testowanie hipotez i wnioskowanie o przyszłości na podstawie wcześniej zaobserwowanych korelacji. Teorie pozytywistyczne kojarzone są głównie z założeniami pozytywizmu logicznego, którego podwaliny sformułowali filozofowie Koła Wiedeńskiego, postulujący dążenie do wiedzy pewnej i empirycznie weryfikowalnej. Reguły, jakimi kieruje się pozytywizm, to: fenomenalizm, nominalizm, odrzucenie wartości poznawczej sądów oceniających i wypowiedzi normatywnych oraz jedność metody zdobywania wiedzy[38]. Zwolennicy teorii pozytywistycznych wierzą zatem, że badacz pozostaje niezależny od przedmiotu badania, a jego postawa, wcześniej zdobyta wiedza czy podzielane wartości nie mają wpływu na rezultat prowadzonych czynności. Zgodnie z terminologią Patricka T. Jacksona, pozytywizm podziela założenie o dualizmie świata i umysłu, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części tekstu[39]; oddziela fakty od wartości oraz przedmiot badania od badającego go podmiotu. W obszarze badawczym SM reprezentowany jest głównie przez realizm Johna J. Mearsheimera czy Stephena Walta[40] oraz neoliberalny instytucjonalizm. Od czasu drugiej debaty stanowisko pozytywizmu uznawane było wręcz za synonim „naukowego poznania"[41] w obszarze SM i ten usankcjonowany przez syntezę neo-neo pogląd udało się przełamać dopiero w latach 80. XX w., czyli od początku debaty między reprezentantami pozytywizmu a przedstawicielami zróżnicowanej wewnętrznie grupy postpozytywistów.

---

[38] L. Kołakowski, *Filozofia pozytywistyczna. Od Hume'a do Koła Wiedeńskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 7–9.

[39] P.T. Jackson, *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications of World Politics*, Routledge, London 2011, s. 40.

[40] Jackson zauważa, że realizm strukturalny Kennetha Waltza mylnie kojarzony jest z filozofią pozytywizmu, podczas gdy zdecydowanie bliżej mu do analitycyzmu. Zob. P.T. Jackson, *The Conduct…*, op.cit., s. 113.

[41] Najbardziej znaną publikacją odwołującą się do metodologii pozytywizmu jest *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* autorstwa Gary'ego Kinga, Keohane'a i Sidneya Verby (Princeton University Press, Princeton 1994).

Filozofią przeciwną pozytywizmowi jest antypozytywizm, kojarzony głównie z poglądem Paula Fayerabenda, streszczającym się w przekonaniu *anything goes*[42] i sugerującym, że w poznaniu naukowym wszystko jest możliwe. W konsekwencji trudno oddzielić wiedzę naukową od nienaukowej spekulacji. Niemniej jednak to właśnie Fayerabend był jednocześnie wyznawcą tezy o niewspółmierności teorii naukowych, jako najbardziej zasadnej dla obrazu SM. Na poparcie swojego stanowiska dowodził, że wszelkimi metodami formułować należy coraz to nowe niewspółmierne teorie, nie rezygnując jednocześnie ze starych. Pluralizm teoretyczny jest dla Fayerabenda celem samym w sobie, wartością autoteliczną, a nie tylko środkiem do poszukiwania prawdy[43]. Gałganek zauważył, że w obszarze badawczym stosunków międzynarodowych filozoficzne stanowisko antypozytywizmu odzwierciedla teoria społecznego konstruktywizmu, choć w istocie antypozytywistyczna jest jedynie jedna z jego wersji, określana mianem radykalnej. Sam konstruktywizm nie jest stanowiskiem spójnym i jednoznacznym[44]. Literatura przedmiotu wskazuje przede wszystkim na jego radykalną i umiarkowaną wersję. Ta pierwsza przekonuje, że nauka nie przybliża nas do obiektywnej prawdy, lecz raczej ją wymyśla, a wersja umiarkowana zakłada, że poznanie jest możliwe dzięki zrozumieniu intersubiektywnych kontekstów. Teoria społecznego konstruktywizmu wywodzi się z założeń Petera Bergera i Thomasa Luckmanna, zawartych w publikacji *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, sugerujących, że fakty naukowe są w rzeczywistości tworzone, a nie odkrywane przez poszczególnych badaczy, i przypisujących spore znaczenie czynnikom społecznym. Te ostatnie mają spory wpływ na funkcjonowanie samej nauki, która nie bada rzeczywistości, lecz ją tworzy; nie wykrywa faktów, lecz je konstruuje[45]. Konstruktywizm zakłada przede wszystkim, że rzeczywistość międzynarodowa jest „społecznie konstruowana", a w toku wspomnianej konstrukcji ujawniają się znaczenia nadawane konkretnym kategoriom myślenia o światowej polityce. Za sprawą społecznej konstrukcji kształtowane są także interesy państw, które dzięki relacji na linii podmiot – struktura nabywają również społecznych tożsamości. Relacje pomiędzy podmiotami (uczestnikami stosunków międzynarodowych) konstytuują strukturę porządku międzynarodowego, a ona sama z kolei wpływa na tożsamości i interesy podmiotów. Stąd też założenie o procesie podwójnej konstrukcji.

Filozoficzne alternatywy, do których odwołują się różne podejścia konstruktywistyczne, sprawiają, że niejednokrotnie literatura przedmiotu lokuje je pomiędzy racjonalizmem a interpretacjonizmem oraz pomiędzy materializmem a idealizmem[46]. Jest to także przyczyna słabości tej teorii. Konstruktywiści uznają rolę intersubiektywnych

[42] P.K. Fayerabend, *Redukcja, wyjaśnianie i empiryzm*, tłum. K. Zamiara, w: idem, *Jak być dobrym empirystą*?, PWN, Warszawa 1979, cyt. za: A. Grobler, *Metodologia nauk*, Aureus – Znak, Kraków 2008, s. 275–278.

[43] Ibidem, s. 276.

[44] Por. A. Gałganek, *Teoria stosunków…*, op.cit., passim.

[45] A. Grobler, *Metodologia nauk*, op.cit., s. 275.

[46] E. Adler, *Seizing the middle ground: Constructivism in world politics*, „European Journal of International Relations" 1997, t. 3, nr 3, s. 325–326.

znaczeń i kontekstów i tym samym dystansują się od reprezentantów pozytywizmu. Jednocześnie jednak przypisują tym znaczeniom pozycję bytów niezależnych, co może oddalać ich od założeń teorii interpretacyjnych. Nikolas Onuf podkreślił w jednej ze swoich publikacji, że taka „epistemologiczna szczodrość" jest właśnie przyczyną niespójności tej teorii[47]. Niemniej jednak to właśnie dzięki niej i m.in. dzięki intersubiektywizacji debata z przedstawicielami pozytywizmu stała się w ogóle możliwa. Teoria społecznego konstruktywizmu, w wersji Alexandra Wendta, a więc tej najbardziej znanej badaczom SM, uznawana jest niejednokrotnie za *via media* pomiędzy podejściami reprezentowanymi w czwartej debacie. Wendt przypisuje czynnikom ideacyjnym najważniejszą rolę w kształtowaniu relacji międzynarodowych i jednocześnie uznaje zasady naukowego realizmu oraz dążenie do „odkrywania" związków przyczynowo-skutkowych[48].

Trzecią drogą pomiędzy dwoma skrajnymi stanowiskami w obrębie filozofii nauki jest, odwołujący się także do naukowego realizmu, postpozytywizm. Przedstawiciele teorii postpozytywistycznych podzielają pogląd, że nie istnieje wiedza wolna od wartości, a pozytywiści wykazują nieco naiwne przekonanie o wiedzy bezpośrednio przekazywanej do naszego umysłu w czystym doświadczeniu. Teorie postpozytywistyczne od antypozytwizmu odróżnia to, że te pierwsze, choć same są mocno zróżnicowane, to pozostają połączone sprzeciwem wobec przynajmniej części założeń pozytywizmu, podczas gdy antypozytywizm odrzuca je w całości.

Przedstawiciele postpozytywizmu uznają, że rzeczywistość istnieje niezależnie od umysłu badacza, chociaż nie zawsze jest identyczna z obrazem odbieranym w doświadczeniu, dopuszczając tym samym różne oglądy tego samego świata[49]. Antypozytywiści natomiast za rzeczywistość uznają to, co o tej rzeczywiści „wymyśla" umysł badacza. Wszystkie teorie postpozytywistyczne łączy to, że ich przedstawiciele dążą przede wszystkim do zrozumienia (a nie wyjaśniania) otaczającego świata, a ich celem jest interpretacja rzeczywistości.

Literatura przedmiotu wskazuje niejednokrotnie, że zasadniczą różnicą pomiędzy teoriami pozytywistycznymi i postpozytywistycznymi jest ich stosunek do pojęcia przyczynowości. Jak pokażę w dalszej części tekstu, odniesienie do pojęcia przyczynowości nie powinno być w przypadku charakterystyki tych dwóch podejść

---

[47] N.G. Onuf, *The politics of constructivism*, w: K.M. Fierke, K.E.Jørgensen (red.), *Constructing International Relations: The Next Generation. International Relations in a Constructed World*, M.E. Sharpe, New York 2001, s. 236–254; A. Visvizi, *Realizm krytyczny i morfogeneza wobec metateoretycznych pułapek konstruktywizmu: od teorii do praktyki w studiach europejskich*, w: J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Teorie w studiach europejskich: w kierunku nowej agendy badawczej*, IE UW – IPiE US, Warszawa – Szczecin 2012, s. 59–78.

[48] Literatura przedmiotu przywołuje także przykład teorii demokratycznego pokoju jako połączenia założeń konstruktywizmu z metodologią pozytywizmu, sugerując też, że społeczny konstruktywizm traktowany wyłącznie w kategoriach metodologii jest bezwartościowy. Zob. P.T. Jackson, D.H. Nexon, *Constructivist realism or realist constructivism?*, „International Studies Review" 2004, t. 6, nr 2, s. 337–341.

[49] Ibidem, s. 33.

traktowane w sposób zerojedynkowy. Co do zasady, to przedstawiciele tradycyjnych teorii, takich jak realizm czy neoliberalny instytucjonalizm, kojarzeni są z dążeniem do odkrywania związków o charakterze przyczynowo-skutkowym, tak jak każe im przyjęta perspektywa filozoficzna. Robert Keohane określił nawet dążenie do wnioskowania przyczynowego mianem Świętego Graala nauk społecznych[50]. Pozytywiści podzielają pogląd, że to właśnie identyfikacja przyczyn konkretnych zjawisk w obszarze SM pozwoli im zbliżyć się do „nieosiągalnego ideału" nauk przyrodniczych i formułować twarde prawa o polityce światowej. Ich celem, wynikającym głównie z przywiązania do założeń m.in. Johna S. Milla czy Davida Hume'a, jest więc dążenie do wyjaśniania zjawisk społecznych na zasadach właściwych naukom przyrodniczym. Dzięki wielokrotnym obserwacjom pewnych regularności i określaniu korelacji wyznaczają relacje przyczynowo-skutkowe. W konsekwencji działania jednostek, grup społecznych czy jednostek politycznych podlegają prawidłowościom czy prawom, które umożliwiają nie tylko wyjaśnianie tego, co „tu i teraz", ale też przewidywanie przyszłości. Doskonałymi przykładami dla takiego rozumienia i wyjaśniania rzeczywistości międzynarodowej są teorie powstałe w obszarze paradygmatu realistycznego w SM, a więc te stworzone przez Carra, Waltza czy Mearsheimera. Założenia o tym, że struktura systemu międzynarodowego determinuje zachowania państw, a nierównowaga sił jest przyczyną wojen między nimi, koncentrowały się właśnie na wskazywaniu konkretnych relacji przyczynowo-skutkowych[51]. Przekonanie o tym, że wszystko ma swoją przyczynę, warunkuje, zdaniem Carra, naszą zdolność do rozumienia otaczającego świata[52]. Pytaniem, które stawiają zwolennicy teorii pozytywistycznych, jest zatem pytanie „dlaczego?", sugerujące, że sformułowana odpowiedź określi przyczynę konfliktu, wojny czy powstania sojuszu. Rozwinięciem i pewnego rodzaju modyfikacją takiej perspektywy jest propozycja Charlesa Tilly'ego, kojarzonego już z socjologią historyczną i preferującego pytanie „jak?" zamiast „dlaczego?", i odwołującego się raczej do próby identyfikacji całego łańcucha przyczynowo-skutkowego zamiast tylko prostej relacji przyczyna – skutek[53]. Swoistym paradoksem teorii koncentrujących się na relacji przyczyna – skutek jest to, że ich przedstawiciele starają się jednocześnie wyjaśniać zarówno złożoność i zawiłość rzeczywistości międzynarodowej, jak i jej spontaniczność czy osobliwość[54]. Zwolennicy tych teorii są świadomi tego paradoksu. Rzeczywistość międzynarodowa niejednokrotnie jest trudna do zaobserwowania czy

[50] Zob. R.O. Keohane, *Political science as a vocation*, „PS: Political Science and Politics" 2009, t. 42, nr 2, s. 359–363; P. Howard, *Triangulating debates within the field: Teaching international relations research methodology*, „International Studies Perspectives" 2010, t. 11, s. 393–408.

[51] P. Howard, *Triangulating debates…*, op.cit., s. 396.

[52] E.H. Carr, *What is History*, London 1987, cyt. za: M. Kurki, *Causes of a divided discipline: A critical examination of the concept of cause in international relations theory*, http://www.globalpolitics.de/essays/Kurki.Causes%20of%20a%20Divided%20Discipline.pdf (data dostępu: 2.06.2016).

[53] Ch. Tilly, *To explain political process*, „The Amercian Journal of Sociology" 1995, t. 100, nr 6, s. 1594–1610.

[54] M. Kurki, *Causes…*, op.cit., s. 11.

zmierzenia, a przedmiot badania nie zawsze daje się oddzielić od podmiotu. Stąd też założenia ontologiczne teorii pozytywistycznych pozostają niejednokrotnie niespójne z ich wytycznymi epistemologicznymi. Jeśli państwa czy instytucje uznamy za byty funkcjonujące intersubiektywnie, to niemożliwe staje się ich badanie bez przyjęcia pewnych wstępnych założeń teoretycznych[55]. Ta ontologiczno-epistemologiczna niespójność teorii pozytywistycznych ujawniła się właśnie dzięki czwartej debacie i poglądom postpozytywistów.

Ci ostatni deklarują zazwyczaj swój brak przywiązania do związków przyczynowo-skutkowych. Ponadto zachowania społeczne traktują jako podlegające ludzkiej woli i dlatego nieprzewidywalne. W odróżnieniu od zjawisk przyrodniczych, w ludzkim zachowaniu zaobserwować można kierowanie się przewidywaniami teorii społecznej, co w konsekwencji może zmienić rzeczywistość opisywaną przez tę teorię[56]. W rezultacie poznanie rzeczywistości międzynarodowej nie jest możliwe i nie istnieje jedna sprawdzona metoda jej poznania, a rolą teorii nie jest odkrywanie rzeczywistości jako takiej, lecz wskazywanie pożądanej wizji analizowanego świata i w efekcie dążenie do zmiany *status quo.* Pogląd ten wśród teorii stosunków międzynarodowych uwidacznia się w założeniach teorii krytycznej i feministycznej (jak również poststrukturalizmu i postkolonializmu). Główne założenie teorii krytycznej to sprzeciw wobec powszechnie przyjętego sposobu uprawiania nauki, co streszcza się w poglądzie, że „teoria zawsze służy komuś lub czemuś"[57]. Jej przedstawiciele, Robert Cox i Andrew Linklater, podkreślają w swoich publikacjach sposoby wytwarzania wiedzy o otaczającej nas rzeczywistości, co powiązane jest także ze sposobami wytwarzania władzy i dominacji w świecie, które łączą także z wiedzą (zawsze odzwierciedlającą intencje obserwatora), stwierdzając w konsekwencji, że sama nauka jest produktem i narzędziem władzy. Teorie feministyczne, rozwijając ten wątek, podkreślają natomiast, że nauka jest produktem i narzędziem męskiej dominacji, a treść teorii naukowych nie odzwierciedla rzeczywistości, lecz męski sposób widzenia świata[58].

Jak wspomniano, przedstawiciele teorii postpozytywistycznych rzadko deklarują swoje przywiązanie do pojęcia przyczyny. Ich celem ma być bowiem zrozumienie otaczającego świata, ujawnienie mechanizmów dominacji i ostatecznie wyzwolenie z opresyjnych struktur utrwalających nierówności i marginalizujących określone grupy społeczne. W zależności od przyjętej perspektywy źródłem dominacji mogą być: potęgi polityczne i gospodarcze (Cox), struktury państwa narodowego (Linklater)[59]

---

[55] R.O. Keohane, *International Institutions: Two Approaches*, „International Studies Quarterly" 1988, t. 32, s. 379–396.

[56] A. Grobler, *Metodologia nauk*, op.cit., s. 223.

[57] R. Cox, *Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory*, „Millennium: Journal of International Studies" 1981, t. 2, s. 126–155.

[58] A. Grobler, *Metodologia nauk*, op.cit., s. 278; C. Enloe, *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, University of California Press, Berkeley 2000.

[59] Zob. A. Linklater, *Men and Citizens in the Theory of International Relations*, Macmillan, London 1990.

czy dyskryminujące kobiety męskie sposoby analizowania relacji międzynarodowych (Cynthia Enloe, Marysia Zalewski)[60]. Przy założeniu, że teorie te w sposób bardziej refleksyjny (aniżeli pozytywistyczne) podchodzą do badanej rzeczywistości i, odkrywając funkcjonujące w jej obrębie struktury, próbują przedstawić alternatywny model funkcjonowania rzeczywistości, także – świadomie lub nie – odwołują się do pojęcia przyczyny. Pytają bowiem o przyczyny nierówności czy dyskryminacji i (przyznając się do tego lub nie) starają się te przyczyny najpierw zidentyfikować, a następnie zlikwidować[61]. Zdaniem niektórych można uznać to za pewien łącznik pomiędzy pozytywizmem a postpozytywizmem, trudno jednak jednoznacznie osądzić, czy takie odniesienie do relacji przyczynowo-skutkowych wystarczyłoby do osiągnięcia porozumienia. Łącznik ten można uznać za kolejny, poza wspomnianą intersubiektywizacją, przyczynek do dyskusji pomiędzy dwoma stanowiskami czwartej debaty.

Ponadto, jak pisze Peter Howard, teorie pozytywistyczne i postpozytywistyczne różnią się od siebie także stosunkiem do kontekstu analizowanych zjawisk. W zależności od odpowiedzi na pytanie, czy badana rzeczywistość istnieje niezależnie od nas, czy też to my nadajemy jej konkretne znaczenie, teorie pozytywistyczne i postpozytywistyczne odzwierciedlają podział na uwzględniające bądź ignorujące społeczny kontekst prowadzonych badań[62]. Teorie pozytywistyczne przyjmują, że rzeczywistość jest możliwa do poznania w doświadczeniu, a nasze założenia o świecie mogą być z nią nieustannie konfrontowane w procesie testowania hipotez lub ich falsyfikacji. Społeczny kontekst, w odniesieniu zarówno do podmiotu, jak i przedmiotu badania, nie ma żadnego znaczenia, bo nie można go zaobserwować, zmierzyć, ani tym bardziej przewidzieć. W konsekwencji nie może odgrywać żadnej roli w procesie generalizacji stanowiącym instrument wyjaśniania i przewidywania.

Przedstawiciele postpozytywizmu, uwzględniając rolę kontekstu społecznego, zakładają, że badacz działa na podstawie tego, jakie znaczenie mają dla niego poszczególne obiekty. Natura kontekstu może być jednak całkowicie subiektywna i wówczas każdy z badaczy inaczej interpretuje analizowaną rzeczywistość, formułując własne interpretacje badanych zjawisk. Stanowisko to w stosunkach międzynarodowych reprezentują wszystkie teorie postmodernistyczne. Znaczenia i konteksty mogą się jednak obiektywizować i wówczas przypisuje się im cechę intersubiektywności, która, jak wspomniano, umożliwia zbliżenie ze stanowiskami pozytywistycznymi. Znaczenie nie zależy już wówczas jedynie od tego, w jaki sposób interpretuje je konkretny badacz, lecz odnosi się do tego, w jaki sposób rozumie je pewna grupa czy społeczność. Społeczny kontekst staje się wtedy zespołem podzielanych norm i znaczeń,

---

[60] Zob. M. Zalewski, *The women/'*women' *question in international relations*, „Millennium – Journal of International Studies" 1994, t. 23, s. 407–423; eadem, *Feminist standpoint meets international relations theory: A feminist version of David and Goliath*, „The Fletcher Forum of World Affairs" 1993, t. 17, nr 2, s. 221–229.

[61] M. Kurki, *Causes…*, op.cit., s. 18.

[62] P. Howard, *Triangulating debates…*, op.cit., s. 397.

co idealnie oddaje opinia Wendta: „Anarchia jest tym, co uczynią z nią państwa”[63], który, jak wspomniano, kojarzony jest z teorią społecznego konstruktywizmu w wersji próbującej „pogodzić” stanowiska racjonalistyczne z refleksyjnymi, nazywanej także przez niektórych konstruktywizmem w wersji pozytywistycznej[64]. Tak zdefiniowany kontekst staje się bardziej „uchwytny” dla badaczy, możliwy do opisania czy interpretowania, nie pozostaje bowiem jedynie „w umyśle jednej osoby”, ale stanowi zespół podzielanych, intersubiektywnych znaczeń; a sam proces jego obiektywizacji może być przedmiotem badania[65]. Zwolennicy tych teorii nie stawiają pytania, dlaczego funkcjonują konkretne instytucje, lecz pytają raczej o rolę społecznych i historycznych kontekstów, które doprowadziły do ich powstania i które sprawiają, że niektóre z nich przetrwały, a inne nie.

Wszystkie teorie SM zyskujące na znaczeniu dzięki czwartej debacie i określane mianem postpozytywistycznych koncentrują się raczej na epistemologii aniżeli ontologii; na pierwszy plan wysuwają sposoby zdobywania wiedzy o świecie i krytykują pozytywizm za zbytnie przywiązanie do doświadczenia i redukowanie rzeczywistości do tego, co dostępne w bezpośrednim, niczym niezapośredniczonym poznaniu, a więc za redukowanie ontologii do epistemologii. Próbą wyjścia poza ograniczenia czwartej debaty może być wspomniana wcześniej filozofia krytycznego realizmu, która zyskuje na popularności głównie na skutek coraz większego znaczenia przypisywanego zagadnieniom metateoretycznym w debacie o SM. Do krytycznego realizmu odwoływał się także, cytowany wcześniej, Jackson, który zaproponował nowy sposób kategoryzowania teorii SM, przypisując je odpowiednio do: pozytywizmu, krytycznego realizmu, analitycyzmu i refleksywizmu. Dwa pierwsze podejścia zakładają dualizm poznawanego świata i umysłu badacza (*mind-world dualism*), podczas gdy dwa kolejne wywodzą swoje założenia z przeświadczenia o tym, że badacze pozostają na zawsze zanurzeni w tym (*mind-world monism*), co analizują, a poznanie jest zawsze determinowane otoczeniem społecznym i kulturowym; przy czym refleksywizm bardziej akcentuje szerszy kontekst społeczny prowadzonych badań i ich wpływ na odbiorców generowanej wiedzy. Ponadto cztery wskazane metodologie różnią się od siebie pod względem założeń epistemologicznych. Pozytywizm i analitycyzm podzielają założenia fenomenalizmu, a więc uznają, że dostępne poznaniu są tylko doznania zmysłowe.

---

[63] Zob. A. Wendt, *Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics,* „International Organization” 1992, t. 46, nr 2, s. 391–425.

[64] Jak już wspomniano, w ramach teorii społecznego konstruktywizmu w stosunkach międzynarodowych wyróżnia się kilka nurtów, które klasyfikowane są na różne sposoby. Wszystkie one podzielają założenie o istnieniu świata niezależnego od myśli badacza, ale jednocześnie zaprzeczają temu, że świat ten może zostać poznany niezależnie od praktyk dyskursywnych. Stąd też najważniejsze pęknięcie w paradygmacie konstruktywistycznym przebiega, zdaniem Smitha, na osi racjonalizm – reflektywizm, jakkolwiek literatura przedmiotu wskazuje też na inne podziały. Por. S. Smith, *Social construction and European studies*, w: T. Christiansen, K.E. Jørgensen, A. Wiener (red.), *The Social Construction of Europe*, Sage Publications, London 2001.

[65] P. Howard, *Triangulating debates…*, op.cit., s. 398.

W opozycji do fenomenalizmu pozostaje esencjalizm, zakładający możliwość poznania tzw. istoty rzeczy i nawiązujący do platońskiego idealizmu. Niemniej jednak Jackson używa w swojej publikacji określenia *transfactualism*, oznaczającego możliwość poznania, poza tym, co dostępne w doświadczeniu, także mechanizmów czy procesów generujących fakty, których doświadczamy[66].

Zdaniem Jacksona, cztery wskazane przez niego metodologie mogą być uznawane za determinujące sposób zdobywania wiedzy o świecie i tym samym oddzielone od konkretnych teorii, a więc realizujące zamierzenie autora o oddzieleniu metodologii od paradygmatów i tym samym „wyjściu poza czwartą debatę". Założenie to może być zrealizowane przede wszystkim dlatego, że Jackson oddzielił ontologię filozoficzną od ontologii naukowej. Ta ostatnia koncentruje się na pytaniu o to, jakie zjawiska istnieją w badanym przez nas świecie, podczas gdy ta pierwsza rozważa raczej „sposoby istnienia", co dobrze oddaje klasyfikacja zaproponowana przez cytowanego autora. Dotychczasowe próby porzucenia czwartej debaty, jak chociażby założenia analitycznego eklektyzmu, takich rozróżnień nie dokonywały i w poszukiwaniu jakiegokolwiek teoretycznego porozumienia zmuszone były do łączenia ze sobą różnych założeń ontologicznych, co samo w sobie generowało dodatkowe problemy.

Wskazywany przez Jacksona realizm krytyczny, odwołujący się do założeń Roya Bhaskara[67], rozróżnia trzy poziomy badanej przestrzeni: rzeczywisty (*the real*), a więc byty i mechanizmy tworzące świat; faktyczny (*the actual*), na który składają się aktualne wydarzenia; oraz empiryczny (*the empirical*), czyli to, co jest dostępne w doświadczeniu. Zakłada, że rzeczywistość istnieje niezależnie od badacza, jest możliwa do poznania, nawet jeśli nie zawsze dostępna w bezpośrednim doświadczeniu empirycznym. Jest więc antypozytywistyczny, ale jednocześnie po części racjonalny, bo zakłada istnienie świata niezależnego od ludzkiego postrzegania. Uznaje rolę reguł czy zasad, których nie obserwujemy i którymi nie możemy sterować czy manipulować, a biorąc pod uwagę przeświadczenie o tym, że pozory mogą mylić, podkreśla, że nasza wiedza o świecie zawsze jest niepełna, a sama nauka powinna być traktowana jako postępujący proces poznawczy[68].

Analitycyzm z refleksywizmem wskazują natomiast, że wiedza naukowa jest wiedzą o świecie, w którym funkcjonujemy i który tworzymy. Możemy go zatem interpretować czy próbować zrozumieć. W konsekwencji żaden świat zewnętrzny nie istnieje poza umysłem. Przy czym analitycyzm zakłada, że rozumienie to dokonuje się poprzez doświadczenie, a wiedza naukowa oferuje przede wszystkim uporządkowanie faktów docierających do umysłu poprzez bodźce. Dokonuje się to poprzez konstruowanie weberowskich typów idealnych, oferujących uproszczony obraz rzeczywistości. W rezultacie, w przeciwieństwie do założeń pozytywizmu, testowanie czy falsyfikacja

[66] P.T. Jackson, *The Conduct…*, op.cit., s. 36–37.
[67] Zob. R. Bhaskar, *A Realist Theory of Science*, Routlege, London – New York 2008.
[68] P.T. Jackson, *The Conduct…*, op.cit., s. 75–98; A. Visvizi, *Realizm krytyczny…*, op.cit., s. 630–632.

nie są już potrzebne; a sam typ idealny oceniany jest wyłącznie w świetle wymagań pragmatyzmu, a jego funkcjonowanie zależy tylko od tego, czy jest przydatny w analizowaniu określonych zjawisk. Refleksywizm, typowy dla teorii krytycznej czy feminizmu w SM, również koncentruje swoją uwagę na pozycji badacza i jego roli w procesie tworzenia wiedzy, ale odnosi się także do znaczenia kontekstów społecznych i historycznych, bo wiedza jest zawsze społecznie i historycznie specyficzna, a żadne kryteria naukowości nie istnieją w oderwaniu o specyfiki czasu. Analitycyzm od refleksywizmu różni się zatem także celem prowadzonych badań. Koncentruje się na interpretacji i zrozumieniu, podczas gdy refleksywizm stawia sobie także za cel ewentualną zmianę utrwalonego i dyskryminującego porządku[69].

Wyróżnienie czterech metod prowadzenia badań w obrębie SM miało, zdaniem Jacksona, położyć kres sporom teoretycznym i na zawsze usankcjonować w obrębie dyscypliny tzw. pluralizm zaangażowany[70]. Niemniej jednak ich charakterystyka wskazywać może, że właściwie powracają one do zagadnień wysuwanych na pierwszy plan podczas czwartej debaty. Po pierwsze, można odnieść wrażenie, że zarówno założenia realizmu krytycznego, jak i analitycyzmu budowane są w opozycji do pozytywizmu. Pierwszy krytykuje pozytywizm za to, że poznanie ogranicza wyłącznie do tego, czego można doświadczyć, a drugi odnosi się do sposobu generowania wiedzy, czyli typowego dla pozytywizmu testowania hipotez. Po drugie, wszystkie odnieść można do zagadnienia przyczynowości. Pozytywizm, jak wspomniano, zakłada odkrywanie związków przyczynowo-skutkowych, które pozwalają nie tylko wyjaśniać, ale także przewidywać określone zjawiska. Niemniej jednak założenia pozytywizmu dobrze uzupełnia realizm krytyczny, który odnosi się także do tych procesów i mechanizmów przyczynowo-skutkowych, które nie zawsze są dostępne w doświadczeniu. A wszystkie niedoskonałości wyjaśniania przyczynowo-skutkowego uzupełnia stanowisko analitycyzmu, oferujące zrozumienie mechanizmów przyczynowo-skutkowych i określenie ich na nowo jako społecznych narracji. Ponadto refleksywizm wskazuje, że analizowaną rzeczywistość traktować należy raczej jako zmieniający się „otwarty system". Właściwie każda z zaproponowanych metodologii odpowiada na inne pytanie i stawia sobie inne cele. Pozytywizm przewiduje, analitycyzm pozwala interpretować i zrozumieć, a refleksywizm dąży do zmiany ustalonego porządku; wszystkie ich cechy odnoszą się nadal do argumentów wysuniętych podczas czwartej debaty[71].

Warto wspomnieć także, że założenia pozytywizmu na gruncie teorii stosunków międzynarodowych poddawane są krytyce także przez reprezentantów teorii

---

[69] P.T. Jackson, *The Conduct…*, op.cit., s. 142–152.

[70] Stanowisko pozostające w opozycji do zaproponowanego przez Tima Dunne'a, Lene Hansen i Colina Wighta. Zob. T. Dunne, L. Hansen, C. Wight, *The end of IR theory?*, „European Journal of International Relations" 2013, t. 19, nr 3, s. 405–425.

[71] H. Suganami, *Meta-Jackson: Rethinking Patrick Thaddeus Jackson's conduct of inquiry*, „Millenium: Journal of International Studies" 2013, t. 41, nr 2, s. 248–269.

normatywnych czy też teorii politycznej, o czym na gruncie polskiej debaty traktuje jeden z tekstów Anny Wojciuk[72].

Podsumowanie

Literatura przedmiotu niejednokrotnie charakteryzuje czwartą debatę jako źródło najbardziej znaczącego teoretycznego zróżnicowania w obrębie całej dyscypliny i jako ostateczne usankcjonowanie owego teoretycznego pluralizmu. Czwarta debata nie zaowocowała, w przeciwieństwie do poprzednich, osiągnięciem przez badaczy „apogeum niezrozumienia", lecz raczej uznaniem istnienia obok siebie wielu teorii inaczej interpretujących otaczający nas świat, co widoczne jest także w wielu polskich publikacjach. Przyczyniła się także do tego, że reprezentanci pozytywizmu zyskali świadomość własnych słabości i ograniczeń, choć niejednokrotnie niosła ze sobą niebezpieczeństwo zwątpienia w cały dotychczasowych dorobek nauki o SM.

Różnice, które ujawniła, mają swoją przyczynę przede wszystkim w stosunku pozytywistów i postpozytywistów do pojęcia prawdy. Pozytywiści, uznając, że prawda istnieje, przyjmują wszystkie tego epistemologiczne i metodologiczne konsekwencje. Przedstawiciele postpozytywizmu starają się natomiast unikać „grzechu absolutnej pewności" i uznają, że jednej, obiektywnej prawdy po prostu nie ma. W subiektywnym procesie poznania badaczowi prawda jawić się może na wiele sposobów i w związku z tym przybiera różne postaci.

W dyskusjach pomiędzy pozytywistami a postpozytywistami można się jednak dopatrzeć pozytywnych stron. Przede wszystkim czwarta debata przywołała do dyskusji zagadnienia metateoretyczne ujawniające się w postaci tzw. debaty o debacie i różnicach pomiędzy faktem a teorią oraz na nowo postawiła pytanie o postęp naukowy w obszarze badawczym SM, nie utożsamiając samego pojęcia nauki wyłącznie z pozytywizmem. Ponadto pozwoliła na rozwój wielu teoriom postpozytywistycznym i doprowadziła do uznania pluralizmu nie tylko na poziomie teorii, ale, jak zasugerował Jackson, także na poziomie: ontologii, epistemologii i metodologii.

Porozumienie pomiędzy przedstawicielami teorii pozytywistycznych a postpozytywistami wydaje się trudne do osiągnięcia i być może należy porzucić próby ich syntezy czy ponownej klasyfikacji i potraktować czwartą debatę jako pewien etap rozwoju dyscypliny, która uwzględniając zwrot ku pragmatyzmowi, powinna bardziej koncentrować się na pytaniach o to, w jaki sposób funkcjonuje współczesne *global governance*, bez wstępnych założeń co do tego, o jakich aktorach mówimy, jakie role im przypisujemy i jakie są motywy ich działania. Ponadto samą czwartą debatę uznaje się już za zakończoną, a wszystkie argumenty pozytywistów i postpozytywistów wydają

[72] Zob. A. Wojciuk, *Nauka o stosunkach międzynarodowych – między namysłem filozoficznym a metodologią empiryczną*, w: A. Gałganek, E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Wielo- i interdyscyplinarność…*, op.cit., s. 249–265.

się wyczerpane. Nauka o stosunkach międzynarodowych funkcjonuje w warunkach pluralizmu teoretycznego, choć niektórzy z badaczy sugerują, że spadek aktywności teoretycznej może być groźny dla samej dyscypliny – co w konsekwencji wyznacza kolejny podział pomiędzy jej reprezentantami.

W warunkach polskiego dyskursu trudno jednoznacznie umiejscowić czwartą debatę, bo też trudno wskazać na jakikolwiek teoretyczny spór pomiędzy samymi badaczami, którzy rzadko w sposób jednoznaczny określają siebie jako przywiązanych do jednej konkretnej teorii – wyjątkiem może być Marek Pietraś[73]. Jest to konsekwencją zarówno tego, że SM w Polsce są wciąż młodą dyscypliną, jak i tego, że pozostają wciąż zdominowane (choć w coraz mniejszym stopniu) przez dyskurs anglo-amerykański. Zadaniem polskich badaczy nie powinno być jednak „kopiowanie" debat i jedynie odbiór konkretnych teorii, które przecież w każdych warunkach powinny funkcjonować podobnie – zgodnie z założeniem, że realizm ma identyczne założenia bez względu na to, czy próbujemy je testować w warunkach europejskich czy azjatyckich. Istotą jest ich odpowiednie przyswojenie i osadzenie w polskim kontekście.

Niemniej jednak zagadnienia ostatniej debaty są widoczne w wielu polskich publikacjach odnoszących się do niej i uznających jej doniosłość i konsekwencje. Przywołując zagadnienia związane z „właściwym lub nie" postępem naukowym, wskazała ona, co tak naprawdę składa się na dyscyplinę naukową, i dzięki temu stała się przyczynkiem do dyskusji o świadomości własnej odrębności, która wyraża się w wielu przytoczonych tekstach. Ponadto podczas wielu polskich konferencji deklarowana jest także potrzeba funkcjonowania w „twierdzach różnych teorii", choć nie do końca widoczna w konkretnych publikacjach. Te ostatnie podkreślają raczej konieczność pracy z uwzględnieniem wielu stanowisk teoretyczno-metodologicznych[74] i fakt, że sam obszar badawczy SM znajduje się obecnie w fazie transformacji, a ta dokonuje się także „na naszym podwórku".

International Relations – Between Positivism and Post-Positivism

The subject of the article are the problems encountered in the research area of International Relations, resulting primarily from the theoretical divisions caused by the so-called 'Great Debates'. The text also addresses the consequences of theoretical debates for the development of the discipline and the possibilities to continue them. Furthermore, the multidisciplinary nature of this research area, on which opinions of

[73] M. Pietraś, *Przestrzeń badawcza…*, op.cit., s. 86.

[74] Por. np. A. Wojciuk, *Nauka…*, op.cit., passim; T. Łoś-Nowak, *Wyjaśniać…,* op.cit., passim; M. Pietraś, *Przestrzeń badawcza…*, op.cit., passim; I. Krzyżanowska, *Teorie zmiany – między pozytywizmem a postpozytywizmem*, w: E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2013, s. 171–193.

researchers vary, has been identified as the source of insufficient scientific progress in international relations studies. The second part of the publication presents the main dividing line in the Fourth Great Debate (the most recent one), namely the division into positivist and post-positivist theories of international relations. The differences between these two have been shown primarily on the example of their attitudes to the notion of causality as well as to the role they ascribe to social contexts. The article is also an attempt to place the issues addressed by the Fourth Great Debate in the context of the Polish discourse.

Keywords: international relations, positivism, post-positivism, inter-paradigm debates, multidisciplinarity.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201604

The Promises and Pitfalls of Realist Explanations of Power Politics in Europe

Knud Erik Jørgensen

Yaşar University, Izmir, Turkey

This article critically examines the promises and pitfalls of realist explanations of power politics in Europe. Starting with the pitfalls and drawing on a previous paper about the end of the realist tradition in Europe, Jørgensen argues that realism is a theoretical tradition (among several others) and that as such realism's utility as an explanatory tool is close to zero. By contrast, realist *theories* might have some utility in explaining power politics, not least in applications of balance of power theory, balance of threat theory, theories of alliance politics, power transition theory or theories of foreign policy. Subsequently, the *explanandum*, 'power politics', is characterised as an attractive yet slippery concept that is in severe need of specification. Moreover, the article points out the obvious, specifically that the region in question – Europe – is part of the world and that, when explaining power politics in Europe, several (neo-)realist approaches would highlight the importance of systemic structural factors. Concerning the *promises* of realist explanations, it seems useful to examine the conditions under which the utility of realism in explaining power politics in Europe would increase: i) further gains of the European right and far right; ii) further advances of revisionist Russia; iii) the EU disintegrating, cf. challenges to the euro, Schengen, and exit strategies such as Grexit and Brexit; iv) intra-realist tradition developments include a thorough reconsideration of the realist research agenda, for instance: by means of entering the experience of problem-oriented eclectic approaches, specifically giving up claims about realist supremacy, forgetting the bold claim that only realist theories describe the world as it is, specifying when or where realist theory is relevant and where it is not. The article has three *recommendations*: realists should give up Europe as a region in which realist approaches are relevant (with a few notable exceptions); instead realists could choose global power shifts or regional balances of power in the Far East or the Middle East. The engagement of the US/Russia/Iran/Turkey/Saudi Arabia in the Middle East could be seen as a soft case for realist analysts.

Keywords: realism, Europe, power politics

Power politics constantly makes headings in newspapers and academic journals and, therefore, is a form of politics that seems ubiquitous. Observers of contemporary European (international) politics claim that after being absent for decades, power politics has now returned to Europe. The indicators employed often include Russia's

Knud Erik Jørgensen – Professor, Department of International Relations, Yaşar University, Izmir, Turkey.

occupation of parts of Ukraine, Moldova and Georgia as well as NATO's return to one of the classic objectives of the alliance: 'keeping the Russians out'. In terms of theoretical reflection, power politics is a concept that has always been at the heart of the realist theoretical tradition and, also, among the most contested concepts in the discipline of International Relations.[1]

This article has deliberately fairly modest aims. It is limited to examining the promises and pitfalls of realist explanations of power politics in Europe. Hence, the article does not examine the general qualities of realism or the relevance of realist theories in explaining power politics in the rest of the world or at the systemic level. It does also not engage in a critical review of realist explanations of historical examples of power politics in Europe. The article is informed by my general approach to theoretical orientations, i.e. an approach that is more utilitarian/instrumental than personal identity or belief based. It follows that assessments of all theoretical traditions, not only realism, should be examined for both promises and pitfalls, and the same applies to distinct theories that belong to a given tradition. When we analyse the merits of realism in the context of power politics and Europe, it seems to me we are dealing with three phenomena in decline. The realist tradition seems to come to an end, at least in Europe; power politics has been largely absent in relations among the larger states within the European Union for decades; and Europe has experienced relative decline during the last 100 years.

The article is organised in three main sections. In the first section, I examine the four main pitfalls of realist explanations. One pitfall has to do with the pronounced lack of specification of realism, i.e. the tendency to consider realism a form of timeless wisdom. A second pitfall follows from the widespread reluctance to explicate or specify the notion of power politics. The almost complete lack of acknowledgement that Europe is a hard case for realist explanations is also considered a pitfall. The final pitfall has to do with numbers. There are very few realist scholars in Europe, so explanations of power politics have to be produced elsewhere, and the few realist scholars in Europe have been very reluctant to critically review what has been produced elsewhere. In the second section, I examine the three main promises of realist theories. One of the promises

[1] M. Wight, *Power Politics*, London: Chatham House, 1946; G. Schwarzenberger, *Power Politics: A Study of World Society*, New York: Praeger, 1941; H.J. Morgenthau, *Politics among Nations*, New York: Knopf, 1948; H. Kissinger, *A World Restored: Metternick, Castlereagh and the Problems of Peace*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1957, pp. 1812–1822; E. B. Haas, 'The balance of power: prescription, concept, or propaganda?', *World Politics*, 1953, Vol. 5, No. 04, pp. 442–447; A. Wendt, 'Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics', *International Organization*, 1992, Vol. 46, No. 3, pp. 391–425; S. Guzzini, *Realism in International Relations and International Political Economy: The Continuing Story of a Death Foretold*, Abingdon: Routledge, 1998; S. Guzzini, 'The different worlds of realism in International Relations', *Millennium-Journal of International Studies*, 2001, Vol. 30, No. 1, pp. 111–121; S. Guzzini, 'The enduring dilemmas of realism in international relations', *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 4, pp. 533–568; M. Barnett and R. Duvall, 'Power in international politics', *International Organization*, 2005, Vol. 59, No. 1, pp. 39–75.

follows from the fact that Europe is not and has not at any time been a power politics free zone. A related promise is derived from the historical dimension, specifically that European politics is changing and especially that the emerging political trends seem to insist on cultivating Hobbesian power politics more than the centrist political trends that for decades have defined Europe and the European Union. Yet another promise is connected with the preparedness of realist scholars to seek alignments with scholars representing other theoretical traditions. The third section includes an outline of four recommendations. Two recommendations suggest that realist scholars should engage more in specification of the scope conditions for realist explanations, specifically concerning the realist research agenda on Europe and the European Union. The third recommendation is to focus on regions in the world that seem more relevant for studies informed by a realist theoretical orientation. The fourth recommendation might be the most difficult to accept, namely to explore the merits of problem oriented analytical eclectic approaches.

1. The pitfalls of realist explanations of power politics in Europe

1.1. Traditions do not explain

The first pitfall concerns the level of aggregation and explanatory power. Realism is a theoretical tradition (among several other traditions) that consists of several strands of thought and theorising (classical realism, neorealism, neoclassical realism). As such, it seems to me that realism's utility as an explanatory tool of power politics is close to zero. Theoretical traditions and strands of thinking do not explain much if anything. By contrast, sometimes some theories are capable of explaining something.[2] It follows that realist mid-range theories might have some utility in explaining power politics, for instance: balance of power theory, balance of threat theory, theories of alliance politics, theories of foreign policy or theories of power transition. All these theories are very different from each other and built on the basis of different assumptions, concepts, levels of analysis and propositions. Moreover, whatever their differences they are all characterised by the capacity to spin off questions that can be empirically analysed, they have relatively precise propositions and they can be proven wrong and are therefore different from timeless wisdom. In short, references to a broad and vaguely defined 'realism' and to realism as timeless wisdom make a very significant pitfall that invites criticism from analysts with an intellectual 'home' within other theoretical traditions.[3]

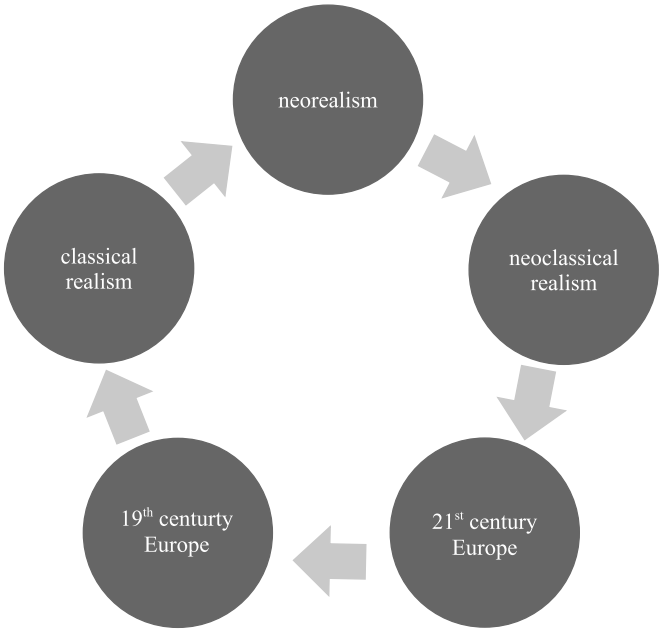
---

[2] J. Donnelly, *Realism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

[3] J. W. Legro and A. Moravcsik, 'Is anybody still a realist?', *International Security*, 1999, Vol. 24, No. 2, pp. 5–55; R. H. Jackson, *The Global covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

1.2. The explanandum is not self-evident

The second pitfall concerns the *explanandum* and especially suggested conceptualisations or explanations of it. Power politics is a state of international affairs but also an attractive, seductive multi-facetted yet slippery concept. It means a lot of different things to a lot of different people. Therefore, if we do not explicate the term with some care, we will not be able to properly explain power politics in Europe (or elsewhere) and even more disturbingly, we will not know what exactly we aim at explaining. Moreover, it is well-known that realism has been modelled on 19th-century power politics (*Realpolitik*) in Europe, so in a sense we discuss the degree to which realism can explain what it has been derived from. There is a certain circular relationship at play between reality and theoretical reflection, cf. Figure 1.



One part of the problem is that the frequent references to 'realist foreign policy' indicate a relatively widespread confusion of the *explanandum* and the *explanans*. While the two are intertwined, realism simply cannot be both *explanandum* and *explanans*, be what it seeks to explain, be power politics, and explain the dynamics of power politics. A second part of the conceptual problem is the widespread casual employment of the concept, i.e. its severe under-specification. A few examples of analysts analysing 'power politics' suffice as illustrative examples that help us understand what power politics in Europe might or might not be.

The first example is the good-intended yet casual journalist who, covering European politics, sometimes is tempted to label tough negotiations in the European Union's Council of Ministers 'power politics'. Cases could include the United Kingdom using its veto to block deployments of military forces under EU command; Germany (and others) forcing Greece to adopt taxation measures the Greek government would not otherwise adopt; or Cyprus blocking the EU's opening of the acquis chapter negotiations with Turkey. Even if the employment of 'power politics' spices up reporting on bland negotiations, it hardly amounts to the kind of power politics the notion is usually meant to connote. In the second example, a distinction is being made between the EU and the rest of the world, essentially saying that while power politics is very much present in the world, it is absent in the EU.

> 'Whereas Western Europe's states have renounced "power politics" among themselves, the rest of the world has done no such thing. The basis of inter-state relations remains remarkably similar to Rousseau's description as the "constant action and reaction of powers in continued agitation". Failure to recognise the persistence of power politics is now among the principal obstacles to Europe's future. It is as if recovery from the nemesis of mid-century has produced hubris towards its end. Europe finds it hard to accept that it must co-exist with the outside world on terms increasingly set not by its own virtuous example of reconciliation among old enemies and the creation of political union, but by states who see little reason to follow it. More fundamental than blueprints and policies for EMU and the EU's enlargement, Europe needs a trustworthy grasp of the world's foreign affairs to which its diplomacy must apply and its statecraft contribute.'[4]

In the third example, analysts play with words analysing not power politics *per se* but 'great power politics' or 'middle power politics'.[5] In the latter case Poland is seen as a middle power. In both cases power politics is associated with a given type of entity, either 'great' or 'middle', and foreign relations among these entities.

In the fourth example, analysts associate humanitarian interventions with power politics, claiming that '[t]he concept of humanitarian intervention is nothing new – it has long been part of the inventory of *European power politics*'.[6] This understanding is very far from English School conceptualisation of humanitarian interventions that are often presented as a means to provide human security and 'save strangers' or as an unwarranted policy that might undermine international order.[7]

---

[4] M. Keens-Soper, *Europe in the World: The Persistence of Power Politics*, Basingstoke: Palgrave, 1998.

[5] John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton, 2003; Joshua B. Spero, *Bridging the European Divide, Middle Power Politics and Regional Security Dilemmas*, New York: Rowman & Littlefield, 2004.

[6] Köchler, H., 'Humanitarian intervention in the context of modern power politics', *Studies in International Relations*, 2001, Vol. 26, pp. 3-4.

[7] In the context of the English School, one interesting article examines 'The power politics of European Integration: The EU as a great power manager' (McCourt and Glencross 2011). However, they do not present

With the fifth and final example we get to the case of Russia and those who see Russian behaviour as the comeback of power politics. Perhaps *the Economist* was first, 'Power politics. Russia will flex its energy muscles' (November 16, 2006). More recently, the annexation of Crimea and war in Eastern Ukraine have been presented as 'Great Power Politics'.[8]

Given these and many more examples, it is clear that the concept of 'power politics' has great seductive qualities. It is a concept that is characterised by a certain pull of attraction, especially among realism oriented scholars, journalists and in the world of think-tanks and governmental policy-making. However, the pull of attraction should not substitute the task of specifying what exactly realists aim at explaining. Such a task of explication could begin (but not end) with standard definitions, for instance:

- 'politics based on the use of military or economic power to influence the actions and decisions of other governments' (Merriam Webster);
- 'politics based primarily on the use of power (as military and economic strength) as a coercive force rather than on ethical precepts' (Merriam Webster);
- Power politics (or, in German, *Machtpolitik*) is a form of international relations in which sovereign entities protect their own interests by threatening one another with military, economic or political aggression (Wiki);
- The international relations theories of realism and neorealism, sometimes called realpolitik, advice politicians to explicitly ban absolute moral and ethical considerations from international politics, and to focus on self-interest, political survival, and power politics, which they hold to be more accurate in explaining a world they view as explicitly amoral and dangerous. (Wiki).

The bold claim of realists of various strands of theorising is that there is a power politics to be explained, also in Europe. One would therefore expect a careful explication of the key concept.[9] Without such explication, the critical review of realist explanations is bound to conclude that a second pitfall has been identified.

1.3. In Europe

The third pitfall concerns not the status of realism, the notion of power politics but the area where realist theories are applied to or intended to be applied, specifically Europe.

---

a realist analysis, so the paper merely documents that realists do not have a monopoly on analysing power politics. On relations between the English School and realism, see: Wight 1991; N. J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford: Oxford University Press, 2000; R. H. Jackson, op.cit.

[8] H. B. L. Larsen, *Great Power Politics and the Ukrainian Crisis: NATO, EU and Russia after 2014*, Danish Institute for International Studies, 2014.

[9] Sean Molloy and Alastair Murray thoroughly examine the connections between realism and power politics, the former by employing a genealogical method, the latter by reconstructing realism as an international political theory; S. Molloy, *The Hidden History of Realism: A Genealogy of Power Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006; A. J. Murray, *Reconstructing Realism: Between Power Politics and Cosmopolitan Ethics*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1997.

Above we saw how Maurice Keens-Soper hinted at the possibility of differentiation and there might be some merit to his approach. However, realists tend to dismiss the option and instead claim that power politics is ubiquitously present across time and space and thus the key characteristic of 19th-century Europe as well as the 21st-century Europe.

Even if we accept the assumption about Europe being a continent with its international relations determined by a balance of power, problems line up. I will begin with the obvious fact that Europe is part of the world. However, this fact has consequences not least if we want to apply structural realism in studies of power politics in Europe. We would then be bound to begin by examining the structure of the international system which, since 1991, seems not to have changed in any fundamental way. The United States remains the sole superpower. The only potential challengers seem to be China and the European Union, but both are potential challengers only – and in most realist studies the EU drops out because formally it is not a state.[10] Russia seems keen to be a wannabe challenger and requests both the attention and recognition of other great powers.[11] Nevertheless, except for nuclear capabilities, Russia does not have global reach in terms of force projection. In short, the distribution of power at the systemic level has been a constant for 25 years, so at least analysts of a neorealist orientation should be able to predict the likely power politics behaviour of the European (sub-systemic) great powers.

The states in Europe that historically were called great powers include the United Kingdom, France, Germany, Austria-Hungary, Russia and, occasionally, Italy and the Ottoman Empire. Two of these disappeared about a century ago and four are members of the EU and NATO. While realists do not have radars that can detect the significance of EU membership, they should be able to handle alliance politics. However, while internal alliance politics does not qualify as a tea party, it does also not amount to power politics understood as great power rivalry politics.

In summary, it is difficult to identify a realist consensus understanding of both the global and the sub-systemic (European) configuration of power. It seems that describing the world as it is – a frequent realist call to fame – leads to too many different conclusions.

1.4. Realists lack a critical mass

The fourth pitfall is that in Europe the realist tradition does not have that many divisions (to use one of Stalin's expressions). In a previous paper I analysed how the

[10] J. M. Grieco, 'The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme', *Review of International studies*, 1995, Vol. 21, No. 1, pp. 21–40; J. Howorth and A. Menon, 'Still not pushing back: why the European Union is not balancing the United States', *Journal of conflict resolution*, 2009; B. R. Posen, ESDP and the Structure of World Power. *The International Spectator*, 2004, Vol. 39, No. 1, pp. 5–17.

[11] H. B. L. Larsen, op.cit.

realist tradition has come to an end in Europe.[12] Four key indicators prompted me to conclude this:

- There are very few contemporary realists in Europe (documented in TRIPS surveys);
- There are very few realist studies and a declining research agenda. Moreover, the published studies are not widely cited, indicating limited traction in the wider community of IR scholars;
- There is very limited conceptual innovation or generation of theory. 25 years ago Barry Buzan outlined in a creative fashion a reconstructed neorealism.[13] Since then, only a limited number of advances have been made;
- Realist studies have turned meta, i.e. they focus on realism rather than on the dynamics of power politics. Hence, there is an increasingly rich literature on Morgenthau and on other classical realists but henceforth very few focused, structured studies on contemporary politics in Europe or elsewhere;[14]

While there are probably several causes for this state of affairs – which seems to be a constant – one key reason realism has come to an end in Europe is that it has been reduced to a few axioms:

- Make a bold claim that everything that is worthwhile knowing can be explained with reference to balance of power;
- If there is no balance of power detectable on the radar, make an even bolder claim that there is a balance of power anyway;
- Rely on realism as timeless wisdom. The demand for such timeless wisdom is relatively limited;
- The few remaining realists predominantly rely on the import of realist ideas, specifically made in the United States. In short, the import and application of theoretical positions of, for instance, Gideon Rose, Randall Schweller, John Mearsheimer or Jack Snyder, does not suggest much aspiration to leadership or dominance in theorising but does suggest a kind of academic bandwagoning.

A second main reason for the decline of the realist tradition in Europe is that the symbiotic relationship between, on the one hand, theory/analysis and, on the other hand, political/diplomatic practice is largely absent. There is a relative absence of power politics and the associated relative absence of realists and realist studies is

---

[12] K. E. Jørgensen, *The end of the realist tradition in Europe*, paper presented at EISA's 9th Pan-European Conference on International Relations, Giardini-Naxos, 23–26 September 2015.

[13] B. Buzan, C. A. Jones and R. Little, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, New York: Columbia University Press, 1993.

[14] C. Frei, *Hans J. Morgenthau: An Intellectual Biography*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2001; H. Behr and F. Roesch, *Hans J. Morgenthau, The Concept of the Political*, translated from the French by Maeva Vidal, edited and with an Introduction by Hartmut Behr and Felix Rösch, Basingstoke/New York: Palgrave, 2012; C. Hacke and J. Puglierin, 'John H. Herz: balancing utopia and reality', *International Relations*, 2007, Vol. 21, No. 3, pp. 367–382; A. Siedschlag (ed.), *Realistische Perspektiven internationaler Politik: Festschrift für Gottfried-Karl Kindermann zum 75. Geburtstag*, Opladen: Leske+Budrich, 2001.

hardly surprising. Of course, European realists could have chosen wider horizons and conducted research on power politics beyond Europe.

2. Promises of realist explanations of power politics in Europe

Having critically reviewed the pitfalls of realist explanations of power politics, this section is devoted to the promises, and three seem to be particularly important.

2.1. Power politics did not wither away

First, there seem to be some instances of power politics to explain, i.e. politics based primarily on the use of or threat of use of power (military and economic strength) as a coercive means to achieve foreign policy objectives. Europe is not a continent that is entirely free from this form of politics and perhaps has never been.

- Historically, until WW2 the European states system provided the power politics reality that is reflected in the notion of power politics;
- The Cold War, i.e. power politics par excellence;
- Colonial wars, instances of security dilemmas such as the Aegean security dilemmas, invasions, e.g. Cyprus 1974;
- The dissolution of Yugoslavia, especially the international dimension of the wars;
- The wars in the Falkland Islands, Azerbaijan, Georgia and Ukraine were/are fought to achieve foreign policy objectives;[15]
- NATO drills in Portugal, signalling internally and externally the alliance's solidarity; daily practices of Russia–NATO dog fights in airspace;
- In terms of defence spending, the combined EU-28 is a clear global no. 2 and thus in principle capable of engaging in power politics.

Examples of Europe conducting power politics include the EU economic sanctions vis-à-vis Iran, Belarus and Russia as well as Russian sanctions against Turkey. Actually, the incident at Pristina International Airport of 12 June 1999 might have been the first example of Russian employment of more traditional power politics military instruments to achieve political objectives. The proxy war in Syria has demonstrated instances of European engagement. Russia is in alignment with the Assad government, Iran and Iraq, whereas the United States has initiated an international coalition that includes European states and a number of states in the Middle East.

[15] M. E. Becker, *et al.*, 'Reviving the Russian empire: the Crimean intervention through a neoclassical realist lens', *European Security*, 2015, Vol. 25 (1), pp. 1–22.

2.2. Power politics is what states make of it; states are what voters and governments make of them

The second promise is very different and actually only a potential promise. It should be discussed in terms of the conditions under which realist approaches would gain utility in explaining power politics in Europe. Some of these conditions have to do with the changing politics in Europe. Developments that would increase the utility of realist theories include:

- Further gains of the European right and far right. Hence, realists could decide to keep their analytical gun powder dry and be patient. In about five years, realism might be relevant again (or it might not). The objectives of the far right are clear: destruction of the European Union, brewing politics on borders or border disputes, (temporary) alignments with Russia in order to roll back what exists of liberal advances (cf. Hungary, Turkey, Poland).
- The EU falling apart (challenges include the euro, Schengen, various exit strategies: Grexit, Brexit). While these challenges are very real and should not be underestimated, we should not forget that the EU has been challenged before: de Gaulle in the 1960s, German unification in 1989 and very sizeable Moscow-loyal Communist parties during most of the Cold War. It is somewhat ironic that it is now the Right that is fond of Moscow, even if other parties also have a fair share of Putin-verstehers, e.g. Sigmar Gabriel (SPD) and Horst Seehofer (CSU).

2.3. Can Realists practice what they study: alignments

The third promise has to do with how realists choose to navigate in the landscape of the discipline of International Relations, specifically the degree to which realists seek alignment with scholars who represent other theoretical orientations. Promising developments within or around the realist tradition include a number of composite approaches. Thus, Samuel Barkin demonstrates how constructivist commitments and realist theories are not competitive but compatible or complementary.[16] He is thereby in line with others who argue that constructivism provides a distinct take on issues of ontology and epistemology yet can shape most if not all substantive theoretical traditions. Previously we have witnessed how both positivism and rational choice were capable of shaping a broad range of substantive traditions. In this context it is worthwhile noting that classical realism had very little to do with the positivist or rationalist underpinnings that characterise most conceptions of neorealism and the mainstream of neoclassical realism. Henry Nau provides a second example, showing the value of combining factors of identity and power, specifically in a study

[16] J. S. Barkin, 'Realist constructivism', *International Studies Review*, 2003, Vol. 5, No. 3, pp. 325–342.

of American foreign policy during the 20th century.[17] The third example of alignment is Alexander Wendt, who in his main book, especially in the inclusion of the Hobbesian culture of anarchy, is quite close to the very heart of the realist tradition and whose best-known article carries the telling title 'Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics' (1992).[18] In short, power politics is one state of affairs but only one among several possible states of affairs. This is very far from the monotone repetition of timeless wisdom à la realism: 'there is one and only one state of affairs'. The two final examples of composite approaches concern theorists who make a plea for more nuance than axiomatic approaches allow. Barry Buzan extended the number of dimensions of systemic structure from three to five, thereby increasing the relevance and fruitful applicability of neorealism in empirical research.[19] Glenn Snyder draws also on neorealism yet uses the perspective to underpin his middle-range theory of alliance politics (both alliance and adversary games), thereby enabling fruitful connections between a strand of realism (neorealism), mid-range theory and theory-informed empirical research.[20]

3. Recommendations

Given the state of affairs within the realist tradition in Europe, it seems appropriate to suggest four recommendations. First, realists should in many ways give up Europe as a region that is relevant for the realist research agenda on power politics. Most European states have renounced 'power politics' among themselves, and realists imitating a situation where states have not renounced it does not contribute to the credibility or relevance of theories within the realist tradition. Exceptions to renouncement of power politics exist, yes, but even the Greek–Turkish security dilemma is no longer what it used to be.[21] What remains on the agenda is to identify the factors that explain this exception to renouncement. Realists, who generally are dismissive of the significance of international institutions often make an exception and point to the role of NATO, often, however, with the important addition that it is not NATO per se but the role of the United States within NATO that causes the renouncement of power politics. Realists tend to agree that the causes of renouncement do not include liberal factors such as the European Union, dense interdependence, democratic governance across

[17] H. R. Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, Cornell: Cornell University Press, 2002.

[18] A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

[19] B. Buzan, C. A. Jones and R. Little, op.cit.

[20] G. H. Snyder, 'Alliance theory: A neorealist first cut', *Journal of International Affairs*, 1990, pp. 103–123.

[21] T. Couloumbis and K. Ifantis, 'Altering the security dilemma in the Aegean: Greek strategic options and structural constraints, A realist approach', *The Review of International Affairs*, 2002, Vol. 2, No. 2, pp. 1–25; M. Aydin and K. Ifantis (eds), *Turkish-Greek Relations: The Security Dilemma in the Aegean*, Abingdon: Routledge, 2004.

the continent, or the European institutions. In summary, the renouncement of power politics is usually rejected and therefore not explained.

Second, concerning the process of European integration and the EU generally, realists have missed the boat, time and again. They have spent time on explaining why not more has been achieved, and for more than five decades they have been hopelessly behind in terms of understanding European dynamics. The driving factors of integration have been consistently underestimated. Prominent examples include Joseph Grieco, Robert Gilpin, Alfred Pijpers and others.[22] Of course, realists can join the various commentators who do business in forecasting the dissolution of the European Union or the decline of Europe, but apart from the fame that is hardly an attractive option for scholars with an interest in scientific analytical research.[23] The recommendation is therefore that realists would benefit from acknowledging that realist theories are relevant only under certain conditions and that such conditions do not exist within security communities or highly integrated areas such as the EU. Instead, realists could contemplate if they want to follow the lead of the few realists who consider the EU's engagement in world power politics, for instance, analysing if the EU balances the US (Posen 2003), the EU's increased employment of coercive economic means (sanctions), the EU's (fairly efficient) use of the UNSC to coerce countries, cf. cases such as Serbia, Iran and Russia.[24] If the theoretical point of departure is classical realism, it would even be possible to analyse the morality of Europe's employment of power. In summary, it seems that realist theories are potentially capable of generating relevant questions thereby contributing a profoundly updated research agenda.

Third, rather than spend too much time on the European case, choose other cases! Realists in Europe could engage in analysing global power shifts. It is about time to produce some realist studies with a critical edge, for instance, of the (so-called) global multipolar system that scholars, impressed by BRICS or TIMSK, are keen to highlight.[25] The BRICS and TIMSK include regional great powers but hardly any great powers with a global reach. Concerning military power, realist would, as an automatic reflex, look for force projection capabilities with a global reach and find very few. In terms of military spending the United States is a clear no. 1 and the EU-28 is a clear global no. 2. Moreover, regional balances of power also cry for comprehensive realist

---

[22] J. M. Grieco, 'The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme', *Review of International Studies*, 1995, Vol. 21, No. 1, pp. 21–40; R. G. Gilpin, 'No one loves a political realist', *Security Studies*, 1996, Vol. 5, No. 3, pp. 3–26; A. Pijpers, *European Political Cooperation and the Realist Paradigm. The Future of European Political Cooperation. Essays on Theory and Practice,* London: Macmillan, 1991.

[23] B. S. Thornton, *Decline & Fall: Europe's Slow Motion Suicide*, New York: Encounter Books, 2013; S. M. Walt, *The coming erosion of the European Union*, http://foreignpolicy.com/2011/08/18/the-coming-erosion-of-the-european-union (accessed on 22 March 2016).

[24] B. R. Posen, op.cit. Given the assigned veto power, coercing Russia via the UNSC is a no go option.

[25] TIMSK is a kind of second league global emerging economies: Turkey, Indonesia, Mexico and South Korea.

studies. The Far East appears as a region characterised by significantly increased insecurities. Similarly, the Middle East seems to be shorthand for a configuration of powers, including the United States, Russia, Iran, Turkey, Saudi Arabia and Israel. It is almost 30 years ago that Stephen Walt published his analysis of the balance of threat in the Middle East, and an update seems long overdue.[26]

The fourth recommendation is to enter the experience of cultivating problem-oriented analytical eclectic approaches, even if this implies the three following retreats.[27]

- Give up claims about realist analytical supremacy, perhaps considering it a tactical withdrawal. These days it is only outdated textbooks that present realism as a dominant theoretical tradition.
- Forget the bold claim that only realist theories describe the world as it is, not least because realist studies show too much variation in the identification of 'the world as it is'. Hence, credibility is exceptionally low.
- Specify when and where realist theories are relevant for guiding empirical research – but also when and where they are irrelevant. This would help avoid cases where only very thin lines of communication exist between a given realist proposition and a given empirical observation.

It seems to me that the costs of abandoning these unsustainable positions are easily balanced by the strategic benefits of increased relevance, potential for conceptual or theoretical innovation and thereby, possibly, the very survival of the realist theoretical tradition.

[26] S. M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca New York: Cornell University Press, 1987.

[27] R. Sil and P. J. Katzenstein, *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201605

Teoria handlu międzynarodowego Johna Stuarta Milla

Łukasz Gołota

Uniwersytet Warszawski

Celem artykułu jest ukazanie dorobku Johna Stuarta Milla – ekonomisty, filozofa, wielkiego polihistora, który swoimi pracami zamknął tradycje szkoły klasycznej i wprowadził ją w neoklasyczny okres w historii ekonomii. Myśli Milla wyrastały z liberalnych i utylitarnych założeń brytyjskich klasyków. Wyróżniają się jednak tym, że są efektem konfrontacji abstrakcyjnego, modelowego podejścia z obserwacjami rezultatów ich stosowania w warunkach rzeczywistych. To metodologicznie podejście pozwoliło na uzyskanie niezwykle ciekawych wyników, które znacząco wzbogaciły i rozwinęły teorię międzynarodowej wymiany. W pracy wykorzystano analizę źródeł bezpośrednich i jest próbą przedstawienia autorskich, najciekawszych myśli Milla w tym obszarze. Posłużyć one mogą jako instrument objaśniania bieżących wydarzeń w stosunkach międzynarodowych, jak chociażby negocjacji w ramach TTIP, WTO czy uzasadnienia reorientacji polityki ekonomicznej po upadku paradygmatu neoliberalnego. Tematem pracy są kolejno: epistemologiczne rozumienie i zasady międzynarodowej wymiany handlowej; teoria popytu wzajemnego – jako kontynuacja i rozszerzenie teorii Adama Smitha i Davida Ricarda; teoria ochrony przemysłu raczkującego – autorska korekta podstawowych założeń szkoły klasycznej w obszarze wolnego handlu; zasada kompensacji w ujęciu teoretycznym i praktycznym.

Słowa kluczowe: John Stuart Mill, handel międzynarodowy, liberalizm, zasada kompensacji, przemysł raczkujący, teoria popytu wzajemnego, terms of trade.

Epistemologiczne rozumienie i zasady międzynarodowej wymiany handlowej

Poglądy Johna Stuarta Milla na międzynarodową wymianę handlową kształtowały się w obrębie brytyjskiego liberalizmu, utylitaryzmu i radykalizmu poznawczego. Jako pilny student dzieł Johna Locke'a, Adama Smitha, Davida Hume'a, uczestnik prywatnych lekcji udzielanych mu przez Davida Ricarda i Jeremy'ego Benthama, przyjaciół i częstych gości jego ojca Jamesa Milla (1773–1836), w pełni rozumiał znaczenie i sens brytyjskiej rewolucji w ekonomii. Jego zainteresowania epistemologią[1] i stosowanie własnych metod poznawczych pozwoliły mu na uzyskiwanie odmiennych, od jego

Łukasz Gołota – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

mistrzów, wniosków z badań. Paradygmatyczne inspiracje liberalizmu uzupełniał o obserwacje międzynarodowej rzeczywistości, umiejętnie łączył metody indukcyjne z dedukcyjnymi. Jego poglądy są zatem dziełem spójnego, wzajemnie się uzupełniającego, naukowego ontologiczno-epistemologicznego aliansu. Co ważne, był również pracownikiem Kompanii Wschodnioindyjskiej[2] i członkiem Izby Gmin, dzięki czemu miał okazję obserwować praktyczny wymiar handlu i ekonomii.

Źródło liberalizmu brytyjskiego, w duchu którego kształtował się światopogląd Milla, to w wymiarze międzynarodowym przede wszystkim wiara w harmonię interesów państw i jednostek. Jednostkom przypisana zostanie znaczna rola w kształtowaniu międzynarodowego porządku. To optymistycznie nastawiona doktryna nawołująca do znoszenia barier i wizji świata z wolnym handlem, nie tylko jako instrumentem budowy wzajemnego dobrobytu, ale również międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa[3].

Wizja ta reprezentowana była przez dwa zbliżone, ale odmiennie definiujące priorytety środowiska. Przybierała formy: legalistyczną, nastawioną na regulacje i prawo – wybitnym przedstawicielem tego kierunku był Bentham (1748–1832); oraz ekonomiczną, skupioną w tzw. szkole manchesterskiej[4], która swoje zainteresowanie koncentrowała głównie na wymianie międzynarodowej, handlu i ekonomicznej zasadzie nieinterwencji[5]. Obie żywiły jednak przekonanie, że handel międzynarodowy, zaangażowanie finansowe jednostek i ich wzajemne powiązania, stwarzają naturalne warunki dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Mill, jako wybitny przedstawiciel liberalizmu, widział w handlu instrument promocji harmonii interesów między narodami. Miał on być podstawowym źródłem w budowie obszarów, jak to nazywał, „cywilizacji moralności" w miejscach, gdzie tej moralności brakowało. Wierzył, że możliwe to będzie poprzez rozwój kontaktów handlowych[6]. To one miały wyprowadzić narody z zamknięcia i zaściankowości. Wspólny cel wzajemnego bogacenia się łączył interesy i sprawiał, że prosperity we własnym kraju zależało również od rozwoju w innych krajach. Jego zdaniem, stosunki między

---

[1] Zob. J.S Mill, *System logiki dedukcyjnej i indukcyjnej*, tłum. C. Znamierowski, PWN, Warszawa 1962.

[2] Synekurę w Kompanii otrzymał dzięki protekcji ojca Jamesa. Jak sam przyznał, w godzinach urzędowania napisał wiele dzieł. W czasie debaty nad likwidacją Kompanii – przecząc niejako wyznawanym przez siebie wartościom – stanął w jej obronie.

[3] K.E. Miller, *John Stuart Mill's theory of international relations*, „Journal of the History of Ideas" 1961, t. 22, nr 4, s. 493–514.

[4] Ruch społeczno-ekonomiczno-polityczny sformowany w Manchesterze w XIX w., nazwany szkołą przez Benjamina Disraelego (1804–1881) w 1848 r. Ruch ten skupiał się wokół idei liberalnych i leseferystycznych, reprezentował interesy zindustrializowanej Północy przeciw szlachcie – właścicielom ziemskim. Za przywódcę uważa się Richarda Cobdena (1804–1865). Szkoła zasłynęła ze skutecznej agitacji na rzecz zniesienia praw zbożowych. Zob. W. Greenleaf, *The British Political Tradition*, t. 2: *The Ideological Heritage*, *Methuen,* London 1983, s. 41.

[5] F. Flournoy, *British liberal theories of international relations 1848–1898*, „Journal of the History of Ideas" 1946, t. 7, nr 2, s. 195–217.

[6] K.E. Miller, *John Stuart Mill's…*, op.cit., s. 499.

narodami mogły więc przybrać charakter gry o sumie dodatniej, w której wszyscy odnoszą korzyści i „wszyscy sobie nawzajem dobrze życzą”[7].

Z drugiej strony, w przeciwieństwie do swoich nauczycieli: Smitha (1723–1790) i Ricarda (1772–1823), nie podchodził do zagadnienia wolnego handlu tak bezkrytycznie. Świadomy był negatywnych skutków dominacji „ducha handlowego”, co objawiało się egoistycznym podejściem w relacjach między państwami. Wadę tę przypisywał zwłaszcza swoim rodakom Anglikom, których postrzegał jako zdolnych do każdego poświęcenia w celu akumulacji bogactwa. Sam sprzeciwiał się Aktom Nawigacyjnym[8] i opowiadał się równouprawnieniem kolonii. Metropolitarny ustrój handlowy uznawał za nieefektywny i niesprawiedliwy. Twierdził, że „ogół sił produkcyjnych świata ponosi wówczas stratę, a kraj macierzysty nie zyskuje tyle, ile wyrządza krzywdy kolonii”. Zauważał, iż „wynik całej transakcji jest śmieszny, mianowicie każda strona traci wiele, by druga mogła zyskać mało”[9]. Jako czynny polityk miał okazję, co czynił dość często, bronić praw kolonii w Izbie Gmin[10].

Mill jest dziedzicem klasycznej szkoły myśli ekonomicznej i wielkim, choć nie bezkrytycznym zwolennikiem wolnego handlu. Aby w pełni móc docenić jego wkład w rozwój doktryny, warto przypomnieć jego początkowe założenia. Pierwotna koncepcja wolnego handlu oparta została na laborystycznej teorii wartości Smitha, zdefiniowanej w pierwszym zdaniu jego *Bogactwa Narodów*[11]. Jako jeden z pierwszych stwierdził on, że główną korzyścią handlu nie jest przywóz do kraju złota i srebra, ale możliwość wymiany nadwyżki własnej produkcji, na którą nie ma zapotrzebowania w kraju, na dobra, na które istnieje zapotrzebowanie[12]. Produkowanie dobra, które może być kupione taniej z zagranicy, nazywa wręcz „głupstwem”[13]. Smith stworzył teorię przewagi absolutnej, która była jednym z pierwszych naukowych dowodów na opłacalność handlu, w którym wszyscy odnoszą korzyści.

Kontynuatorem tej myśli był Ricardo, który udowodnił opłacalność wymiany nawet w warunkach przewagi jednego partnera w produkcji wszystkich dóbr. Tym samym

---

[7] Ibidem.

[8] Mill twierdził jednak, że Akty Nawigacyjne odegrały bardzo pozytywną rolę w historii Anglii.

[9] J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej z niektórymi zastosowaniami do ekonomii społecznej*, t. 2, Drukarnia Jozafata Ohryzki, Petersburg 1859.

[10] Co ciekawe, Mill krytykował również rząd brytyjski za bierność wobec sprawy Polski. Zob. List J.S. Milla do Harriet Taylor z 12 czerwca 1855 r., w: F.A. Hayek, *John Stuart Mill and Harriet Taylor: Their Correspondence and Subsequent Marriage*, University of Chicago Press, Chicago 1951.

[11] „Roczna praca każdego narodu jest funduszem, za pomocą którego zaspokaja on swoje potrzeby, które w ciągu roku konsumuje, i na który składa się albo produkt pracy, albo z tego, co zostało zakupione za tę pracę od innych narodów”. A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*, t. 1, Methuen, London 1904, s. 1. Smith twierdził, że w czasach prokapitalistycznych wartość produktu określana była przez pracę włożoną w jej wytworzenie (teoria wartości oparta na pracy). Nadejście ery kapitalizmu oznaczało zmianę i uzależnienie wartości produktu od wartości (cen) czynników produkcji potrzebnych do jego wykonania (tzw. dogmat Smitha).

[12] Ibidem, s. 413.

[13] Ibidem, s. 422.

dopracował i znacznie poszerzył zdolności eksplanacyjne modelu handlu Smitha. Pisał, że dzięki wolnemu handlowi każdy kraj może przeznaczyć swoje zasoby na najbardziej efektywną produkcję dóbr, a zwiększanie wydajności leży w interesie całego cywilizowanego świata[14]. Wraz ze Smithem stworzyli naukowe i filozoficzne podwaliny pod rozwój teorii i praktyki wolnego handlu. O swoim nauczycielu – Ricardzie – Mill pisze, że nikt nie wniósł więcej do nauki o handlu międzynarodowym. Zastąpił on „nienaukową" teorię lokowania nadwyżki produkcji teorią, która jasno, w sposób analityczny i naukowy dowiodła słuszności prawa o wzajemnej korzyści z handlu między krajami[15].

Jako wychowanek i wierny uczeń założycieli szkoły klasycznej, Mill należał więc do liderów idei wolnego handlu w XIX w. Jego publikacje to apoteoza swobodnej wymiany. W czasie swej kariery parlamentarnej Mill niejednokrotnie uczestniczył w debatach, podkreślając swoje przywiązanie do idei wolnego handlu. Taryfy celne nazywał „rabunkiem popełnianym na wielu przez niewielu"[16].

Walcząc ze zwolennikami protekcjonizmu, pisał:

> Z tych fałszywych teorii najbardziej znana jest doktryna ochrony krajowej produkcji. Wyrażenie to oznacza zakaz importowania takich zagranicznych dóbr, które mogą być produkowane w kraju, lub co najmniej utrudnienia w ich sprowadzaniu przez nałożenie wysokich ceł[17].

Korzystając z osiągnięć klasyków handlu międzynarodowego, przekonuje do niewątpliwych korzyści, jakie niesie ze sobą liberalizacja obrotu. Z pełnym przekonaniem stwierdza:

> wykazaliśmy jednak w naszej analizie skutków handlu międzynarodowego, podobnie jak to często wykazywali poprzedni pisarze, że przywóz zagranicznych towarów w zwykłym toku obrotów dochodzi do skutku tylko wtedy, gdy mówiąc językiem ekonomicznym, jest to dobre dla narodu, gdyż powoduje, że ta sama ilość towarów jest otrzymywana mniejszym kosztem pracy i kapitału dla kraju. Dlatego już zakaz tego przywozu lub nałożenie nań cła, które by do niego nie dopuściło, byłoby powodem, że praca i kapitał kraju stałyby się mniej wydajne w produkcji, niż byłoby w przeciwnym razie[18].

---

[14] D. Ricardo, *On the principles of political economy and taxation*, w: *The Works and Correspondence of David Ricardo*, red. P. Sraffa, współpr. M.H. Dobb, t. 1, Liberty Fund, Indianapolis 2004, s. 133.

[15] J.S. Mill, *Essays on some unsettled questions of political economy*, w: idem, *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume IV – Essays on Economics and Society Part I*, red. J.M. Robson, University of Toronto Press – Routledge & Kegan Paul, Toronto – London 1967, http://oll.libertyfund.org/titles/244 (data dostępu: 22.10.2016).

[16] List J.S. Milla do C.L. Brace'a z 19 stycznia 1871 r., w: J.S. Mill, *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume XIV – The Later Letters of John Stuart Mill 1849–1873 Part I*, red. F.E. Mineka, D.N. Lindley, University of Toronto Press – Routledge & Kegan Paul, Toronto – London 1972, s. 295, http://oll.libertyfund.org/titles/mill-the-collected-works-of-john-stuart-mill-volume-xiv-the-later-letters-1849-1873-part-i (data dostępu: 22.10.2016).

[17] J.S. Mill, *Zasady*..., op.cit., s. 740.

[18] Ibidem, s. 741.

Mill nazywa politykę protekcjonizmu zwykłym marnotrawstwem, a efektem jej stosowania jest powiększanie „narodowej straty". Punkt po punkcie rozprawia się z doktryną merkantylizmu. Na wstępie podważa najbardziej popularny argument odwołujący się do stwierdzenia, że import towarów z zagranicy równoznaczny jest z podniesieniem stopy bezrobocia w kraju. Mill słusznie spostrzega, że: „alternatywa jest nie między zatrudnieniem własnej grupy ludności lub cudzoziemców, lecz między zatrudnieniem jednej grupy naszej własnej ludności a innej[19]". Mając na uwadze efektywniejsze wykorzystanie czynników produkcji, rozumie, że swoboda wymiany doprowadzić musi do strukturalnych zmian w gospodarce kraju.

Mill zdecydowanie przeciwstawiał się teoretycznym próbom obrony protekcjonizmu. W swoich *Zasadach…* bezpośrednio odwołuje się m.in. do Henry'ego Charlesa Careya (1793–1878)[20], co dość istotne, gdyż przedmiotem ich sporu była relacja kosztu produkcji do kosztu przewozu (Carey utrzymywał, że wysoki koszt przewozu podważa sens wymiany)[21]. Mill zaś utrzymywał, iż „koszt przewozu jest naturalnym złem, którego wolny handel nie ma mocy uchylić"[22].

Mill sprzeciwia się nakładaniu ceł nie tylko ze względów ochronnych, ale także fiskalnych (w ogóle sprzeciwia się opodatkowaniu „artykułów koniecznych do życia"). O efekcie protekcyjnym pisze: „Może ono działa jako ochrona tylko o tyle, o ile zapobiega importowi, a w tym stopniu, w jakim zapobiega importowi, nie przynosi dochodu"[23]. Jasno stwierdza, że nakładanie ceł ochronnych prowadzi do ograniczenia ogólnej produkcji i efektywniejszego wykorzystania zasobów pracy i kapitału. Fundamentalna zasada, którą formułuje, brzmi: bariery celne nigdy nie są źródłem korzyści i zawsze przynoszą straty[24].

Jego podejście trudno nazwać jednak doktrynerskim, gdyż znajduje wyjątki od zaproponowanej przez siebie reguły. O jednym z nich – sektorze obronnym – Mill pisał:

> Doktryna protekcjonizmu, która nie utrzymała się jako ogólna teoria, znajduje poparcie w pewnych poszczególnych przypadkach ze względów, które, o ile rzeczywiście wchodzą w grę, obejmują większe interesy od samego oszczędzania pracy, mianowicie interesy narodowego istnienia i narodowej obrony. Roztrząsania o prawach zbożowych oswoiły każdego z argumentem, iż powinni być niezależni od zagranicy co do żywności

[19] Ibidem, s. 743.

[20] Carey był amerykańskim przedstawicielem tzw. wulgarnej ekonomii politycznej. Bronił interesów amerykańskiej klasy producenckiej, opowiadając się za protekcjonizmem w dziedzinie rolnictwa i przemysłu jako środkiem w walce z brytyjską konkurencją. Wierzył, że ekonomia polityczna nie powinna studiować praw rozwoju społecznego, ale relacje człowieka z naturą. Krytykował brytyjskich klasyków ekonomii politycznej, w szczególności Ricarda, i odrzucił teorię wartości opartej na pracy. Co ciekawe, był twórcą koncepcji harmonii klas, którymi interesowali się Karol Marks i Fryderyk Engels.

[21] Por. J.S. Mill, *Zasady…*, op.cit., t. 2, s. 751–753.

[22] Ibidem, s. 750.

[23] Ibidem, s. 748.

[24] J.S. Mill, *Essays on some…*, op.cit.

> potrzebnej dla ludności; prawa zaś nawigacyjne były oparte w teorii i w słowach, na konieczności utrzymywania „przedszkola marynarzy" dla floty[25].

Wyspiarska Anglia nie mogła sobie pozwolić na zależność w zakresie polityki morskiej. Mill jest przekonany, że gdyby nie przyjęte prawo upadłby system szkolenia marynarzy, co dla jego kraju skończyć się mogło katastrofą. Ustanowienie monopolu handlowego nie miało wymiaru ekonomicznego, a strategiczny i obronny. Dzięki temu, jak pisze:

> angielskie okręty i angielscy marynarze obecnie mogą pływać po morzu równie tanio, jak okręty innych narodów, utrzymując co najmniej równe współzawodnictwo z innymi morskimi narodami nawet w ich własnym handlu[26].

Odstępstwo od doktryny swobodnej wymiany w dziedzinie obronności uznawali jednak i Smith, i Ricardo. Mill nie był zatem wyjątkiem. W przeciwieństwie do swoich mistrzów zrobił dużo odważniejszy krok i sformułował teorię skrajnie kontrowersyjnego wyjątku od zasady wolnego handlu, w którym bierze się pod uwagę jedynie czynniki ekonomiczne.

Ochrona przemysłu raczkującego

> Jedynym przypadkiem, w którym można obronić wprowadzenie ceł ochronnych opierających się na samych zasadach ekonomii politycznej, jest ten, gdy są one nakładane czasowo (szczególnie u młodych i rozwijających się narodów) w nadziei naturalizowania obcego przemysłu, który sam przez się zupełnie się nadaje do warunków danego kraju. Wyższość jednego kraju nad drugim w pewnej gałęzi produkcji często wynika tylko z tego, że wcześniej się daną gałęzią produkcji zajął[27].

Mill dopuszcza zatem ochronę rozwijającej się produkcji – przemysłu raczkującego (*infant industry*). Nazywa to etapem naturalizacji. Aby była ona dozwolona, musi jednak spełniać kilka warunków: po pierwsze, posiadać ograniczenie czasowe, po drugie, zasadność produkcji dobra musi wynikać z ekonomicznego rachunku (tzn. po ustaniu okresu ochrony nie może on być wytwarzany drożej niż w innych krajach). Często bowiem bywa, jak pisze Mill, że przewaga jednych krajów nad innymi spowodowana jest przez „wyższość nabytej umiejętności i doświadczenia". Gospodarki mniej zaawansowane technologicznie lub dopiero wchodzące w okres rozwoju nie mają zatem szansy w podjęciu uczciwej konkurencji z gospodarkami już rozwiniętymi.

---

[25] J.S. Mill, *Zasady…*, op.cit., t. 2, s. 745.

[26] Ibidem, s. 746.

[27] J.S. Mill, *The Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*, w: idem, *The Collected Works of John Stuart Mill*, red. J.M. Robson, 2. 2, University of Toronto Press – Routledge & Kegan Paul, Toronto – London 1965.

> Cło ochronne, utrzymywane przez umiarkowany okres czasu, bywa nieraz najmniej niedogodnym sposobem, w który naród może się opodatkować dla poparcia podobnej próby. Istotne jest jednak, by ochrona była ograniczona do przypadków, w których istnieje dobra podstawa, zapewniająca, że popierany przemysł po jakimś czasie będzie mógł obyć się bez cła; nie należy też nigdy krajowym producentom pozwolić na to, by się spodziewali, iż będzie ono dalej utrzymywane dla nich poza czas potrzebny na słuszne wypróbowanie, czego są w stanie dokonać[28].

Postawę tę uzasadnia ekonomicznymi prawidłami, z których wynika, że

> ponieważ koszty produkcji są zawsze największe z początku, może się zdarzyć, że krajowa produkcja, choć w rzeczywistości najkorzystniejsza, okaże się taką dopiero po pewnym okresie trwania strat pieniężnych […]. Dlatego przyznałem, że w nowym kraju czasowe cło ochronne może czasami być z punktu widzenia gospodarczego do obronienia, pod warunkiem jednak, że jest ściśle ograniczone co do czasu […][29].

Jego teoria ochrony przemysłu raczkującego wynikała z empirycznego doświadczenia i obserwacji. Przemysł taki – jego zdaniem – przejść powinien proces adaptacji, obejmujący wejście na rynek, zebranie doświadczenia i dobrych praktyk, wyrobienie marki, budowę potencjału produkcyjnego. To okres, w którym przemysł raczkujący zasługuje na ochronę i jest to słuszne z ekonomicznego punktu widzenia, zwłaszcza że po tym okresie przemysł ten będzie dysponował przewagą konkurencyjną w rozumienia Smitha i Ricarda, a cała teoria będzie spójna.

Propozycja Milla stanowiła ogromne odstępstwo od klasycznej myśli ekonomii. Mill legitymuje tym samym prowadzenie polityki celnej, której jedyną funkcją jest ochrona własnych gałęzi produkcji. Zagrożenia płynące z takiej postawy były oczywiste: nie istniały obiektywne instrumenty szacowania stopnia i zakresu ochrony, co oznaczało możliwość nadużywania protekcji przez producentów. Zauważył to również Mill, czemu wyraz dał w oficjalnej korespondencji. Pisał on, że „stosowanie rocznego dofinansowania (subsydia) jest korzystniejsze od ceł z tego względu, że nie ma stałego charakteru"[30]. Teoria ta przysporzyła mu wielu przykrości, a on sam został okrzyknięty zdrajcą szkoły klasycznej.

Nie zmienia to faktu, że celem finalnym jest efektywniejsze wykorzystanie zasobów – okres uruchomienia produkcji jest wszak czasowo określonym wyjątkiem, mającym wyeliminować niedoskonałości międzynarodowego systemu handlowego. Była to jedna z prób adaptacji „laboratoryjnych" założeń teorii wolnego handlu do warunków rzeczywistych.

---

[28] Ibidem, s. 749.

[29] Ibidem, s. 751.

[30] List J.S. Milla do G.K. Holdena z 5 lipca 1868 r., w: J.S. Mill, *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume XVII – The Later Letters of John Stuart Mill 1849–1873 Part IV*, red. F.E. Mineka, D.N. Lindley, University of Toronto Press – Routledge & Kegan Paul, Toronto – London 1972, s. 117.

Teoria popytu wzajemnego

Mill w swoim pracach nad teorią wymiany zadaje zupełnie odmienne pytanie otwierające niż Ricardo i Smith. Nie pyta, „czy handel się opłaca", tylko „jak handel się opłaca i komu". Jako pierwszy z ekonomistów wprowadza analizę popytu i jego elastyczności, a w jego pracach pojawia się zagadnienie ceny. To milowy krok w lepszym rozumieniu mechanizmów działania międzynarodowego systemu handlowego i wyprzedzenie wyobrażeń epoki, w której żył.

„Pieniądz nigdy nie rządzi prawami ekonomii, lecz zawsze jest im posłuszny"[31] – pisze Mill. Dążąc do zbadania efektów handlu, poszukuje on metody wartościowania produktów w wymianie. Jest twórcą teorii wartości w międzynarodowym handlu. Według niego wartość jakiegoś zagranicznego dobra zależy od ilości krajowego, jaką trzeba dać zagranicy w zamian za nie[32]. Bliższy jest zatem teorii wartości Ricarda aniżeli Smitha[33], choć nie pozostaje w tym konsekwentny. Idąc ich śladami, dokonuje wstępnie następujących założeń: dwa państwa handlują tylko dwoma dobrami, ceny są stałe, nie istnieją koszty przewozu. Zdaje sobie jednak sprawę, że realia międzynarodowego handlu są dużo bardziej skomplikowane. Dlatego doskonali swój model, odkrywając tym samym kolejne prawa.

Starając się poznać mechanizmy kształtowania się ceny, do mechanizmu wymiany wprowadza elementy prawa popytu i podaży[34], a także jako jeden z pierwszych analizuje zjawisko ich elastyczności[35]. Konkluduje, że krajem, który najbardziej korzysta na handlu, jest kraj, na którego dobra istnieje w innych krajach największy popyt, „i to popyt najbardziej podatny do wzrostu wskutek zwiększenia taniości. W tym zakresie, w jakim wytwory kraju posiadają tę własność, kraj otrzymuje wszystkie zagraniczne dobra po mniejszym koszcie"[36].

Ricardo w swoich badaniach brał pod uwagę tylko stronę kosztów produkcji (pracy), tzn. podaży. Mill poddaje analizie popyt i podaż, stając się awangardzistą myśli neoklasycznej. W granicach kosztów produkcji i na ich podstawie tworzy się – jego zdaniem – cena wymienna towarów, w wyniku stosunku podaży do popytu kształtuje się cena na rynku międzynarodowym. Komparatywne koszty tworzą granice, w których odbywa się wymiana. Istotne znaczenie ma zdolność wchłonięcia towarów zagranicznych wyznaczona przez popyt (ściślej przez elastyczność popytu)[37].

---

[31] J.S. Mill, *Zasady…*, op.cit., t. 2, s. 234.

[32] Ibidem.

[33] Ricardo odrzucił tzw. dogmat Smitha, który kreował teorię wartości opartą na wartości czynników produkcji potrzebnych do wytworzenia towaru. Doszedł on do wniosku, że praca jest jedynym źródłem wartości.

[34] Zob. J.S. Mill, *Essays on some…*, op.cit.

[35] E. Lipiński, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, Warszawa 1981, s. 374.

[36] J.S. Mill, *Zasady…*, op.cit., t. 2, s. 246.

[37] E. Lipiński, *Historia…*, op.cit., s. 377.

Mill formułuje prawo, które mówi, że tym mniej kraj płaci za swój import, im bardziej intensywny jest popyt na jego dobra za granicą. Płaci również o tyle mniej, o ile mniejszy jest popyt na jego rynku wewnętrznym na dobra importowane.

> [Zatem k]raj pragnący niewiele obcych towarów i tylko ograniczonej ich ilości, podczas gdy jego własne dobra są wielce poszukiwane w obcych krajach, otrzymuje swój ograniczony import po nadzwyczaj małym koszcie[38].

Prawo to Mill nazywa równaniem międzynarodowego popytu.

Zauważa, że jakiekolwiek udoskonalenia procesów wytwórczych w jednym kraju poprawiają relacje wartości jego dóbr w stosunku do innych, co dzisiaj określilibyśmy wzrostem konkurencyjności. Jednym z takich udoskonaleń może być obniżenie kosztów produkcji. Mill bada, jakie skutki przyniesie to relacjom wymiany, i uzależnia je od wielkości zmiany popytu na, produkowane taniej, dobro[39]. Popyt zależny jest natomiast „od natury dobra i od upodobań nabywców[40]". Obniżenie ceny może, choć w większości przypadków nie musi, oznaczać obniżenia wpływów z eksportu, zwłaszcza że niższa cena dobra może znacznie poszerzyć krąg nabywców. Tym sposobem ogólna suma pieniędzy na dobro ulegnie zwiększeniu i zysk wzrośnie (Mill podał przykład kawy). Ostatecznie dochodzi on do wielce zastanawiającego spostrzeżenia. Dochodzi bowiem do wniosku, że „udoskonalenie tyczące się dobra eksportowanego będzie prawdopodobnie równie korzystne (jeżeli nie bardziej korzystne) dla obcych krajów jak dla kraju, gdzie dobro jest wytwarzane"[41]. Wynika więc z niego, że obniżenie kosztów produkcji (np. poprzez zastosowanie nowej technologii) służy krajowi importerowi danego dobra, a nie producentowi.

Posługując się zmiennymi popytu, Mill eksperymentuje również z wprowadzeniem innych elementów: siły nabywczej poszczególnych gospodarek, wydajności pracy. Po uwzględnieniu również tej uwagi formułuje tezę:

> Wartości, po których kraj wymienia swoje produkty z obcymi krajami, zależą od dwóch rzeczy: po pierwsze, od wielkości i rozszerzalności ich popytów na jego dobra w porównaniu z jego popytem na ich dobra, a po drugie, od kapitału, jaki zaoszczędzi na produkcji krajowych dóbr na swą własną konsumpcję[42].

---

[38] J.S. Mill, *Zasady…*, op.cit., t. 2, s. 246.

[39] Rozpatruje trzy przypadki: w pierwszym popyt w kraju importera wzrósł bardziej, niż potaniało dobro (największą korzyść otrzymuje eksporter). W drugim wzrost popytu jest dokładnie równy obniżce ceny (kraje odnoszą takie same korzyści), a w trzecim wzrost popytu jest mniejszy niż stopa obniżenia ceny za dobro (oba kraje korzystają, z tym że spadek ceny importowanego dobra zwiększy korzyść importera).

[40] Mill tym samym kładzie podwaliny pod neoklasyczną szkołę ekonomii, w której oprócz mechanizmów rynkowych równie ważne są teorie wyboru konsumenta czy użyteczności dobra.

[41] J.S. Mill, *Zasady…*, op.cit., t. 2, s. 254.

[42] Ibidem, s. 265.

Wynika z tego, że im mniej państwo oszczędza kapitału, tym jest bardziej konkurencyjne, gdyż mniejsza ilość kapitału oznacza mniejszą siłę nabywczą i mniejszy popyt na dobra importowane. Mniejszy popyt poprawia natomiast relacje wyrobów wymiennych.

Józef Misala zauważył, że Mill doszedł również do wniosku, iż stosunek wymienny dla krajów posiadających większy asortyment produktów jest korzystniejszy. Wynika to z natury rzeczy większego popytu na towary tych krajów niż na towary krajów, które nie są w stanie oferować na rynku międzynarodowym szerokiego asortymentu dóbr[43].

Teoria Milla jest więc jedną z pierwszych propozycji zdefiniowania *terms of trade* i ustalania właściwości wymiany. Im większy i im bardziej elastyczny jest popyt zagraniczny, tym są one korzystniejsze[44]. Stosunek cen towarów importowanych i zmiany wielkości popytu pod wpływem zmiany cen towarów (elastyczność popytu) nadają teorii handlu międzynarodowego walory naukowe i aplikacyjne[45].

Można jednak odnieść wrażenie, że w nomotetycznych staraniach i poszukiwaniach odpowiedzi na pytanie, kto najwięcej zyskuje na handlu, Mill nie wybrał najbardziej fortunnych rozwiązań. Doszedł bowiem do wniosku, że najmniej z handlu zyskują kraje najbogatsze. Jego zdaniem ogromny popyt, jaki generują, nieustannie zmienia relacje wymienne na ich niekorzyść[46]. Choć nie można temu prawu odmówić pewnych racji, sprawia ono jednak wrażenie nazbyt uproszczonego.

Rywalizacja państw w handlu staje się kolejnym tematem zainteresowania Milla[47]. Podejmuje pierwsze próby analizy wpływu wydajności pracy[48], kosztów produkcji oraz wysokości płac jako czynników regulujących wymianę handlową[49]. Starania te, jak się zdaje, mają na celu nadanie bardziej praktycznego wymiaru teoriom handlu międzynarodowego. Z jednej strony stanowią one ciekawą próbę bardziej zaawansowanego spojrzenia na problematykę, z drugiej prowadzą niekiedy niestrudzonego utylitarystę do zbyt uproszczonych wniosków.

Mill zajmuje się również obserwacją pieniądza w wymianie handlowej[50] i rolą kruszcu jako specyficznego „towaru". Opiera się na ilościowej teorii pieniądza,

---

[43] J. Misala, *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria wymiany i mechanizmy funkcjonowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 56.

[44] M. Blaug, *Teoria ekonomii – ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 216.

[45] W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 143.

[46] J.S. Mill, *Zasady…*, op.cit., t. 2, s. 266.

[47] Zob. ibidem, s. 378–402.

[48] Zwrócona została uwaga, że praca amerykańskiego robotnika kosztuje więcej aniżeli angielskiego, a więc i produkt powinien być droższy. Tymczasem niejednokrotnie jest on tańszy, co Mill tłumaczy tym, że wydajność jest dużo wyższa, co w rzeczywistości czyni koszt pracy niższym.

[49] Zauważa, że cena bawełny amerykańskiej znacznie wzrosła po wojnie secesyjnej, co spowodowane było likwidacją niewolnictwa.

[50] Przewiduje tam powstanie wspólnego pieniądza obiegowego, warunkiem jest jednak – jak pisze – polepszenie się stosunków politycznych. Krytykuje tym samym posiadanie odrębnej waluty przez poszczególne kraje, co wynika, jego zdaniem, z barbarzyńskich zwyczajów w handlu.

analizuje przypadki deprecjacji waluty (dochodzi do mylnego przekonania, że osłabienie waluty nie wypływa na handel zagraniczny kraju[51]). Dostrzega również zagrożenia spekulacją i niepewnością kursu walutowego[52], z których nie wyciąga jednak zbyt przekonujących wniosków. Pomimo pewnych niedoskonałości wkład Milla w teorię handlu międzynarodowego jest niezaprzeczalny.

Mill znacząco przyczynił się do stworzenia klasycznej teorii handlu międzynarodowego rozumianej jako teoria, która szuka odpowiedzi na pytanie, jakie będą korzyści z handlu i jak *terms of trade* wpłyną na ich podział między kraje uczestniczące w tym handlu, przy założeniu, że bilans płatniczy pozostanie zrównoważony. Jego badania zapoczątkowały nowy okres w historii myśli ekonomicznej.

Późniejsi autorzy neoklasyczni niewiele dodali do samej teorii międzynarodowych wartości Milla, poza wprowadzeniem założeń o zmianie kosztów produkcji w każdym z krajów[53]. Nowoczesną postać nadali tej doktrynie dopiero: Alfred Marshall (1842–1924)[54], Eli Hecksher (1879–1952) i Bertil Ohlin (1899–1979), Wofgang Stolper (1912–2002) i Paul A. Samuelson (1915–2009).

W teorii wymiany międzynarodowej Mill położył pomost między Ricardem i Marshallem, między teorią komparatywną a nowoczesną teorią handlu. Hans von Mangoldt (1854–1925)[55] rozszerzył ten model do większej liczby dóbr. Marshall, opierając się na osiągnięciach Milla, sporządził graficzny model z krzywymi wzajemnego, elastycznego popytu. Z kolei Gottfried Haberler (1900–1995)[56] udoskonalił aparaturę badawczą, zastępując ricardiańskie, linearne krzywe wklęsłymi liniami zdolności produkcyjnych. Tak uzyskany wykres nazwany został *Mill/Marshall/Meade international trade butterfly*[57].

Zasada kompensacji

Jak już wspomniano, Mill jako pierwszy rozpoczął badania nad podziałem dochodu z handlu międzynarodowego. Obszar naukowego zainteresowania objął więc zagadnienie dystrybucji i podziału dochodu. Zagadnienie to, dla Milla, nabrało szczególnie praktycznego znaczenia w trakcie jego wspomnianych prac w Izbie Gmin. Wziął on udział w kontrowersyjnej debacie dotyczącej nowelizacji ustawy regulującej obrót

[51] J.S. Mill, *Zasady…*, op.cit., t. 2, s. 312.

[52] Por. ibidem, s. 277–287.

[53] M. Blaug, *Teoria ekonomii…*, op.cit., s. 216.

[54] Alfred Marshall – brytyjski ekonomista, uznawany za twórcę neoklasycznej myśli ekonomicznej, zajmował się prawem elastyczności popytu, rozwinął teorię użyteczności konsumenta i teorię kosztów. W przeciwieństwie do myślicieli epoki klasycznej skupiony był na mikroekonomii.

[55] Hans von Mangoldt – niemiecki matematyk i filozof, rektor Politechniki Gdańskiej.

[56] Gottfried Haberler – amerykański ekonomista, ekspert w dziedzinie międzynarodowej wymiany handlowej, przewodniczący komisji, która na zlecenie GATT sporządziła raport na temat warunków handlu surowcami.

[57] J. Niehans, *A History of Economic Theory – Classic Contributions 1720–1989*, Baltimore – London 1990, s. 129–133.

zbożem. Prawo zbożowe (*corn law*) było ustawą z 1815 r. (obowiązywało do 1846 r.), zakazującą importu tańszego zboża spoza granic Zjednoczonego Królestwa. Jego wprowadzenie miało dwa cele: oficjalny, odwołujący się do konieczności wykształcenia zdolności produkcyjnych, które uniezależniłyby Wielką Brytanię od importu żywności (pamiętać należy o doświadczeniu blokady kontynentalnej Napoleona); drugim było zaspokojenie, coraz silniejszego, lobby posiadaczy ziemskich, którzy w wyniku szeroko płynącego na rynek angielski od 1814 r. importu taniego zboża z Rosji i Stanów Zjednoczonych zaczęli ponosić największe straty. Spadek ceny zboża osiągnął 50%[58].

W Anglii pierwszej połowy XIX w. rolnictwo odgrywało dużą rolę w gospodarce. W 1830 r. zatrudniało około 4,5 mln osób, czyli 28% ogółu ludności, i dawało około jednej trzeciej narodowego dochodu, toteż przed zniesieniem ceł zbożowych w 1846 r. ziemiaństwo wywierało duży wpływ na politykę rządu. Ziemia była skupiona w ręku stosunkowo niewielkiej liczby przedstawicieli arystokracji. Z danych z 1874 r. wynika, że połowa powierzchni Anglii należała do około 8 tys. landlordów[59].

Wprowadzenie restrykcyjnych barier handlowych jest jednym z bardziej symptomatycznych przykładów niespójności brytyjskiej praktyki z wyznawanymi zasadami. Kraj, który był kolebką idei wolnego handlu, wprowadził jeden z bardziej dotkliwych mechanizmów ochrony rodzimego rynku. Cła szybko doprowadziły do zmniejszenia podaży zbóż, co spowodowało dynamiczny wzrost cen i coraz bardziej wyraźne niezadowolenie społeczeństwa. Przybierało ono na sile, aż doprowadziło do podniesienia tej kwestii, pomimo wielkiego oporu landlordów, na posiedzeniach Izby Gmin[60]. W sprawę angażował się ojciec Milla – James Mill – który napisał tzw. pamflet zbożowy. Dokonał w nim przeglądu historii prawa zbożowego w Anglii, nawołując do usunięcia barier w handlu zbożem i krytykując tym samym Roberta Malthusa (1766–1834) za ich obronę.

Mill nie podzielał obaw o uzależnienie Anglii od dostaw. Zajął wręcz skrajnie odmienne stanowisko. Retorycznie zadawał pytanie, czy aby najlepsze zboże to nie takie, które jest najtańsze, niezależnie od tego, skąd ono pochodzi[61].

> Ten kraj jest najstalej i najobficiej zaopatrywany w żywność, który ściąga ją z największych obszarów. Jest śmieszne opierać ogólny system polityki na tak nieprawdopodobnym niebezpieczeństwie, że się będzie w wojnie ze wszystkimi narodami naraz; albo przypuszczać, iż nawet ten kraj, który jest słabszy na morzu, może być w całości poddany blokadzie, tak jak miasto, albo że producenci żywności w innych krajach nie będą

[58] H. Zins, *Historia Anglii*, Ossolineum, Wrocław 2001, s. 268.

[59] Ibidem, s. 269.

[60] Do grupy niezadowolonych należeli również przemysłowcy, którzy zmuszeni zostali do podniesienia płac swoim pracownikom. Starcie właścicieli ziemskich z właścicielami przemysłowymi może być symbolem ostatniego sporu między szczątkami tradycji feudalnej a kapitalizmem.

[61] J.S. Mill, *The new corn law 1827*, w: idem, *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume IV – Essays on Economics and Society Part I*, op.cit., s. 147.

> równie zabiegać, by nie stracić korzystnego rynku, jak my o to, by nas nie pozbawiono produkowanego przez nich zboża[62].

Mill opowiada się za pełną swobodą obrotu żywnością, która – w jego przekonaniu – będzie dążyć do zapewnienia „największego dobra całej ludzkości".

Mill przekonany o słuszności zniesienia barier, wyrażał również przekonanie, że samo zniesienie zakazu nie wystarczy. Pierwsze, pisane pod wpływem ziemiańskiego lobby projekty nie otwierały brytyjskiego rynku. W 1827 r. Mill pisał o nich, że niesłuszne jest uchwalanie przepisów, które choć nominalnie zezwalałyby na import, w rzeczywistości, poprzez stosowanie przepisów o charakterze technicznym, by to uniemożliwiały. Nie spełnią więc swej głównej funkcji, gdyż nie uwolnią handlu zbożem z zagranicą, a co najważniejsze, nie doprowadzą do spadku cen żywności[63].

Do największego oporu przeciw liberalizacji handlu nawoływali właściciele ziemscy, którzy w wyniku wznowienia importu ponieśliby największe straty. Mill miał tego pełną świadomość, dlatego zaczął przekonywać, że za nakłady poniesione na intensyfikację rolnictwa winna być im zwrócona rekompensata. W wymiarze teoretycznym operacja ta wyglądałaby następująco. W wyniku liberalizacji obrotu konsumenci, a więc społeczeństwo, zyskują. Globalna korzyść opłacona jest jednak stratami ponoszonymi przez małe grupy. Finalnie całość społeczeństwa zyskuje przy stratach poniesionych przez jego część. W toku tego rozumowania Mill dochodzi do zasady kompensacji, która zakłada, że z uzyskanego zysku należałoby część przekazać grupom najbardziej poszkodowanym. Tym samym dochodzimy do millowskiej zasady kompensacji, zakładającej konieczność wyrównania strat tym, którzy je ponieśli w wyniku liberalizacji handlu (będą to właściciele sektorów nieefektywnych, niezdolnych do konkurencji na międzynarodowym rynku).

Jak tego dokonać z technicznego punktu widzenia? Środki pochodzić miały z wprowadzenia specjalnego podatku (debata dotyczyła, czy powinien to być podatek pośredni czy bezpośredni). Mill poszukiwał rozwiązania, które zapewni jak największą możliwość kompensacji przy jak najmniejszym obciążeniu społeczeństwa[64]. Konieczność wprowadzenia zasady kompensacji – jak się wydaje – w tym przypadku nie wynika z poczucia sprawiedliwości, tylko z czystej kalkulacji. Odszkodowanie dla landlordów przez Milla postrzegane była jako jedyna możliwa alternatywa, „mniejsze zło". On sam nie był przekonany co do słuszności ich żądań. Wszak utracone przywileje nigdy nie powinny były się pojawić. Stwierdza jednak, że „lepiej mieć uchylone ustawy zbożowe odszkodowaniem dla landlordów niż utrzymać ją w mocy"[65].

---

[62] Idem, *Zasady…*, op.cit., t. 2, s. 746–747.

[63] Idem, *The new corn law 1827*, op.cit., s. 141–160.

[64] Por. idem, *The corn laws 1825*, w: idem, *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume IV – Essays on Economics and Society Part I*, op.cit., s. 45–70.

[65] Ibidem.

Choć wypłata odszkodowania bogatym właścicielom ziemskim jest kontrowersyjna, to stworzony został teoretyczny mechanizm wyrównywania poszkodowanym strat powstałych przez wolny handel. Mill udowodnił tym samym, że dla utylitarysty redystrybucja zysków nie musi być moralnie neutralna. Mimo że propozycja Milla była zmotywowana praktycznymi przesłankami, to jednak stała się pretekstem do etycznych rozważań nad naturą kompensacji i pomocy dla tych, którzy na handlu tracą. Była ona inspiracją m.in. dla Johna Rawlsa (1921–2002) i jego teorii kontraktu.

Redystrybucja zysków z handlu nie pomniejsza samej ich liczby. Cała umiejętność polega na stworzeniu regulacji, która pozwoli zrekompensować „przegranym" ich stratę przez transfer części zysku od „wygranych", a mimo to ciągle pozwoli im zostać „wygranymi". Zapobiegać ma przypadkom „wzbogacenia królestwa, zamieniając przy tym część jego mieszkańców w nędzarzy". Problemem ekonomicznej efektywności zasobów zajmowali się również Vilfredo Pareto (1848–1923)[66] oraz Nicholas Kaldor (1908–1986) wraz z Johnem Hicksem (1904–1989)[67].

Z tych inspiracji zrodziła się również nowa gałąź ekonomii – ekonomia dobrobytu[68]. Większość ekonomistów akceptuje kryterium efektywności paretowskiej, które stosowane jest przy procesach alokacji zasobów. Najważniejsze ustalenia ekonomii dobrobytu opisują związek wolnokonkurencyjnych rynków z efektywnością paretowską. Podobnie jak doktryna utylitarna, opierają się na indywidualizmie ekonomicznym, szczególnie widocznym w zasadzie suwerenności konsumenta. I tak jak w przypadku utylitaryzmu jest ona skrajnie subiektywna, gdyż każda jednostka ma prawo określić swoje potrzeby i preferencje, czyli to, co lubi, leży/nie leży w jej interesie[69].

Zagadnienie dystrybucji w kontekście sprawiedliwości społecznej jest również przedmiotem zainteresowania liberalizmu pragmatycznego. Dyskurs opiera się na dylemacie, która z dwóch idei: wolność czy równość ma większą wartość. Faktem jednak jest, że istnienie systemu kompensacji jako instrumentu redystrybucji jest konieczne[70].

Mill wykreował zasadę kompensacji, która ma pozwolić na wyrównanie strat osobom najbardziej pokrzywdzonym w wyniku redukcji barier ochronnych. Historia

---

[66] Vilfredo Pareto – włoski ekonomista i socjolog, współtwórca szkoły matematycznej (lozańskiej), interesował się dystrybucją dóbr. Opracował tzw. optimum Pareta, określające sytuację, w której nie da się dokonać relokacji zasobu i powiększyć tym samym dobrobytu jednej jednostki, tak aby nie straciła przy tym inna jednostka. Efektywność Pareta nie dopuszcza więc sytuacji, w której jednostka może ponieść stratę, innymi słowy nie można poprawiać sytuacji jednej osoby kosztem drugiej.

[67] Nicholas Kaldor oraz John Hicks zajmowali się problematyką alokacji zasobów oraz związaną z tym efektywnością ekonomiczną. Zgodnie z ich założeniem alokacja jest efektywna, jeśli zysk jest większy niż poniesiona strata, a przy tym stratę można zrekompensować.

[68] Ekonomia dobrobytu zajmuje się kwestiami normatywnymi. Nie tylko opisuje zjawiska ekonomiczne, ale wartościuje działania państwa. W porównaniu z ekonomią pozytywną, która opisuje, „jak jest", ekonomia dobrobytu definiuje, „jak powinno być".

[69] E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, tłum. R. Rapacki et al., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 69–74.

[70] Ch.W. Anderson, *Pragmatic Liberalism*, A University of Chicago Press, Chicago – London 1990, s. 121–140.

daje świadectwa, w których państwa praktykują takie rozwiązania. Współczesnym przykładem implementacji zasady kompensacji Milla jest uchwalenie w USA Trade Expansion Act z 1962 r., który nakazywał uczestnictwo budżetu federalnego w pokrywaniu wydatków związanych z liberalizacją obrotu[71]. Zasada kompensacji wpisała się w dyskurs między efektywnością a sprawiedliwością i stanowi jedno z podejść do kwestii wyboru społecznego[72]. Amerykanie stosowali zresztą zasadę kompensacji dużo wcześniej. Stosowana była również w przypadkach, kiedy protekcjonizm przynosił większy zysk, ale uderzał w konkretne grupy[73].

Obecnie w wyniku ewolucji struktury gospodarki globalnej w Stanach Zjednoczonych doszło do poważnych zmian na rynku pracy. Dotychczasowe sektory produkujące komponenty, które stanowiły niższą wartość dodaną w procesie produkcyjnym, zostały przeniesione do gospodarek rozwijających się. Trend ten prowadzi do spadku zatrudnienia we wszystkich sektorach z wyjątkiem tych, które wykazują najwyższą wartość dodaną do produktu (finanse, inżynieria, projektowanie). W sektorach tych, zatrudniających najbardziej wyedukowanych pracowników, USA utrzymują przewagę i mogą podejmować konkurencję na rynkach globalnych. W pozostałych przypadkach zatrudnienie zostało przeniesione z sektorów „handlowych" do „niehandlowych"[74]. I to właśnie upadłe sektory są dzisiaj beneficjentami millowskiej zasady kompensacji[75].

Podsumowanie

Poglądy i spostrzeżenia Milla służyć mogą jako instrument opisywania i objaśniania zjawisk i mechanizmów w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych. Pozwalają zrozumieć klincz rundy negocjacyjnej z Doha, zmiany, jakie zachodzą w światowym systemie handlowym czy redefinicje celów polityki ekonomicznej państwa po upadku porządku neoliberalnego. Poprzez odwołanie się do propagowanych przez niego zasad utylitaryzmu i stosowanej metodologii uzyskać można nowy punkt widzenia na międzynarodową rzeczywistość. Pozwalają również na podjęcie ponownego, naukowego dyskursu z aksjomatami gospodarczymi szkoły klasycznej – jak teorii wolnego handlu i pomiaru podziału zysków z niego płynących. Dzięki temu mmożna lepiej zrozumieć i tłumaczyć chociażby przebieg negocjacji w ramach Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP).

---

[71] Por. W.P. Travis, *International trade theory and the Trade Expansion Act of 1962*, „Deadulus" 1962, t. 91, nr 3, s. 527 i nast.

[72] Por. J.E. Stiglitz, *Ekonomia…*, op.cit., s. 135.

[73] S.A. Aaronson, *Trade and the American Dream – A Social History of Postwar Trade Policy*, University Press of Kentucky, Lexington 1996, s. 15.

[74] M. Spence, *The impact of globalization on income and employment*, „Foreign Affairs" 2011, t. 90, nr 4, s. 30.

[75] Warto zauważyć, że o zasadzie kompensacji nie pamiętano w czasie liberalizacji handlu w Polsce.

Mill przeprowadził teorię handlu międzynarodowego z epoki klasycznej do neoklasycznej. Wyrósł w tradycji smithowskiej szkoły wolnego handlu, z którego czyni instrument budowy bogactwa i ogólnego dobrobytu. Wierzy, że mechanizmy handlowe pełnią funkcję zapobiegającą konfliktom. Nasycenie ideami liberalizmu nie przeszkadza mu przyjmować ich dorobku bezkrytycznie. Zauważa rozbieżności między teoriami a rzeczywistością. Teorie te stara się „urealnić", podaje w naukową wątpliwość wnioski swoich mistrzów, uzupełnia je i rozszerza. W teorii handlu międzynarodowego podnosi nie tylko nowe zagadnienia (ceny, podziału zysku z handlu, warunków produkcji, wartości), ale proponuje wręcz nowe spojrzenia: od strony popytu. Podchodząc do zagadnień i praw ekonomicznych w ujęciu dynamicznym (pojawiają się zmienne w czasie), wprawia je niemalże w ruch, uważnie obserwuje, a wyniki analizuje – przez co stoimy u progu rewolucji marginalistycznej.

Wyrosła na gruncie debaty o prawa zbożowe zasada kompensacji wprowadziła do handlu elementy sprawiedliwości lub bardziej solidaryzmu społecznego. Szczera – jak się wydaje – wrażliwość Milla stworzyła teoretyczną podbudowę pod mechanizmy ochrony osób najbardziej poszkodowanych w wyniku otwarcia handlu, co nabiera szczególnego znaczenia w okresie globalizacji i intensywnej liberalizacji.

Teoria legitymująca ochronę rynku raczkującego doprowadziła do zarzucenia Millowi zdrady ideałów przez przedstawicieli własnego obozu. To właśnie Mill wzbudził swoimi teoriami ogromne kontrowersje i, przez niektórych, uznany został za odszczepieńca. Richard Cobden na łożu śmierci nie opłakiwał kresu swojego życia, ale apostazję Milla, polegającą na sformułowaniu argumentu na rzecz ochrony przemysłu we wczesnej fazie rozwoju:

> [U]ważam, że szkoda, jaką Mill wyrządził światu tym jednym ustępem w swojej książce *Political Economy*, w którym opowiada się za zasadą ochrony młodych wspólnot, przeważyła wszelkie dobro, do którego przyczynił się w innych pismach.

Podobnie do zdrady Milla odnosił się jego wielki uczeń, Marshall:

> Kiedy John Stuart Mill odważył się powiedzieć Anglikom, że niektóre argumenty za ochroną gospodarki nowych państw były naukowo uzasadnione, jego przyjaciele mówili o tym z gniewem – a jeszcze bardziej ze smutkiem – jako o żałosnym odejściu od zdrowych zasad ekonomicznej prawości[76].

Josephowi Schumpeterowi (1883–1950) pomysły Milla nie spodobały się na tyle, że stwierdził, iż John Stuart nigdy nie był *full-time* ekonomem i jego zasady ekonomii nie należą już do szkoły ricardiańskiej[77].

---

[76] Cytaty za: E. Luttwak, *Turbokapitalizm – Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, tłum. E. Kania, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, s. 218.

[77] Por. J.A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, Oxford 1954, s. 529.

W sukurs Millowi przyszły jednak sama historia i wypadki ekonomiczne, które raz na zawsze zburzyły ład stworzony przez klasyków ekonomii. Wystąpiły zjawiska, których nie można było wytłumaczyć z użyciem nie tylko ich praw, ale także samej aparatury pojęciowej (np. zgodnie z prawem Saya nie może wystąpić zjawisko nadprodukcji, nie mówiąc już o jego wyjaśnieniu). Redefinicji po raz kolejny ulec musiały zasady handlu międzynarodowego. Za złem jako dopuszczalnym instrumentem polityki handlowej opowiedział się twórca nowego podejścia w ekonomii John Maynard Keynes (1883–1946)[78], który wywodził się – co znamienne – z brytyjskiej szkoły opierającej się na niekwestionowanych zasadach wolnego handlu.

Mill do rozważań nad sprawiedliwym podziałem dóbr włączył problematykę międzynarodowego handlu. Położył tym samy podwaliny pod prace jego wielkich następców. Edgeworth i Pareto zaczynali prace od modelu Ricarda. Nie są jednak od niego oddzieleni naukową przepaścią. Połączyła ich ewolucyjna teoria wartości międzynarodowych Milla[79]. Po raz kolejny praktyka wyswobodzona została z kajdan teorii. W końcu w duchu jego filozofii, jak sam pisał: „powinno się robić to, co można, nawet kosztem poświęcenia abstrakcyjnej zasady, po prostu dla dobra człowieka".

John Stuart Mill's Theory of International Trade

The purpose of the article is to present the achievements of John Stuart Mill in terms of the theory of international trade exchange. Mill was an economist, philosopher and great polymath whose work closed the traditions of the classical school and led it into the neoclassical era in the history of economy. His thought was rooted in the liberal and utilitarian theories of British classics, but it stands out as a result of confronting the abstract, model approach with observations of the effects of practical application. This methodological approach allowed Mill to achieve very interesting results, which provided valuable contribution to and further developed the theory of international trade. The paper has been written primarily on the basis of an analysis of direct sources and is an attempt to present Mill's most interesting original thoughts regarding this subject. The subjects of the article are, in this order: the epistemological perception and principles of international trade exchange; the theory of reciprocal demand – as a continuation and elaboration of the theory by Adam Smith and David Ricardo; the theory of protection of infant industries – an original correction of the key principles of the classical school regarding free trade; the principle of compensation in theoretical and practical terms.

Keywords: John Stuart Mill, international trade, liberalism, principle of compensation, infant industry, theory of reciprocal demand, terms of trade.

[78] John Maynard Keynes – brytyjski ekonomista, autor koncepcji gospodarczych powstałych w wyniku wielkiego kryzysu 1929–1933, twórca współczesnej teorii interwencjonizmu państwowego nazwanego od jego imienia keynesizmem, zaprzeczył prawu Smitha o zdolności gospodarki do samoregulacji.

[79] J. Niehans, *A History of Economic…*, op.cit., s. 133.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201606

Analiza polityki zagranicznej państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (I)[1]

Marcin Florian Gawrycki

Uniwersytet Warszawski

Artykuł proponuje metodę analizy polityki zagranicznej Ameryki Łacińskiej polegającą zarówno na wyodrębnieniu pewnych cech wspólnych dla całego regionu, jak i wskazaniu elementów charakterystycznych dla każdego kraju latynoamerykańskiego. Taka analiza niesie ze sobą pewne niebezpieczeństwa, gdyż jest to region, w którym poszczególne państwa wykazują pewne tożsame cechy (język, kultura, religia, dziedzictwo historyczne), co skłania do dokonywania uogólnień, z czym wiąże się zagrożenie dokonywania nadinterpretacji w wyciąganiu wniosków. Jeanne Hey wymienia jednak pięć czynników, które – jej zdaniem – przemawiają za dokonywaniem łącznej analizy polityki zagranicznej państw tego regionu: (1) Ameryka Łacińska i Karaiby były obiektem kolonialnej ekspansji Europy; chociaż kraje latynoamerykańskie w większości wywalczyły sobie niepodległość na początku XIX w., a państwa karaibskie dopiero w drugiej połowie XX w., to wspólna dla nich pozostaje walka z neokolonializmem; (2) gospodarki większości krajów regionu mają relatywnie słabą pozycję na rynku światowym i pozostają zależne od eksportu, głównie dóbr podstawowych, mimo wielu prób zmiany tego stanu rzeczy; (3) ukształtował się w nich specyficzny hierarchiczny model społeczeństwa, w którym potomkowie europejskich kolonizatorów znajdują się na górze drabiny społecznej, zaś pozostali mieszkańcy na dole; (4) wszystkie państwa tego regionu muszą prowadzić swoją politykę zagraniczną, uwzględniając hegemoniczną presję Stanów Zjednoczonych (choć inaczej objawia się ona w Ameryce Środkowej i na Karaibach, a inaczej w Ameryce Południowej); wreszcie (5) bogata literatura dotycząca tej części świata udowadnia istnienie wielu związków i zależności. Na podstawie tych założeń autor analizuje politykę zagraniczną wybranych państw latynoamerykańskich i karaibskich.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna, Ameryka Łacińska, Karaiby.

Marcin Florian Gawrycki – profesor doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

[1] Praca została podzielona na dwie części, z których druga opublikowana będzie w jednym z kolejnych numerów „Stosunków Międzynarodowych – International Relations". W niniejszej części autor analizuje wpływ czynników wewnętrznych i zewnętrznych na definiowanie i realizację polityki zagranicznej, stara się ukazać, jakie ograniczenia napotykają państwa latynoamerykańskie w ramach przestrzeni między autonomią a zależnością. W części drugiej zbada konkretne przypadki dotyczące tej kwestii. Obie części składają się na jedną spójną całość zaproponowanej analizy.

Analiza polityki zagranicznej krajów Ameryki Łacińskiej nastręcza potencjalnych problemów. Po pierwsze, wszelkie uogólnione ramy klasycznych teorii niespecjalnie pasują do rzeczywistości latynoamerykańskiej. Zbyt wiele charakterystycznych dla tego regionu zmiennych nie zostaje bowiem w tym kontekście uwzględnionych, aby teorie te mogły posiadać większą moc eksplanacyjną. Po drugie, powstało już wiele prac, które postawiły sobie za cel uchwycenie specyfiki latynoamerykańskiej (przywoływane w dalszej części tej pracy), więc pojawia się niebezpieczeństwo powielania już wcześniej stawianych hipotez, zwłaszcza że badacze wydają się dość zgodni co do tego, przez pryzmat jakich kryteriów powinno się analizować politykę zagraniczną państw regionu. Po trzecie, istnieje silna pokusa tworzenia uogólnień dotyczących całej Ameryki Łacińskiej, które choć nieraz konieczne, bardziej zaciemniają, niż rozjaśniają badaną kwestię. Kraje latynoamerykańskie i karaibskie stanowią bowiem konglomerat bardzo różnych podmiotów, które – co często się podkreśla – więcej dzieli, niż łączy. Zasadne wydaje się więc pytanie, jak można wspólnie analizować uwarunkowania polityki zagranicznej tak dwóch różnych państw, jak Brazylia (prawie 200 mln mieszkańców; powierzchnia – 8 mln 512 tys. km^2, piąty pod względem wielkości kraj świata) i St. Kitts i Nevis (42 tys. mieszkańców; powierzchnia – 269 km^2). Oczywiste jest bowiem, że diametralnie różne są możliwości funkcjonowania w środowisku międzynarodowym dwóch wyżej wymienionych podmiotów. Jednakże latynoamerykaniści są w zasadzie zgodni, że przy poczynieniu pewnych zastrzeżeń wspólna analiza uwarunkowań polityki zagranicznej krajów tego regionu pozwala lepiej rozumieć warunki, w jakich przyszło im działać[2]. W tym kontekście Jeanne Hey wymienia pięć czynników, które – jej zdaniem – przemawiają za takim postępowaniem: (1) Ameryka Łacińska i Karaiby były obiektem kolonialnej ekspansji Europy; chociaż kraje latynoamerykańskie w większości wywalczyły sobie niepodległość na początku XIX w., a państwa karaibskie dopiero w drugiej połowie XX w., to wspólna dla nich pozostaje walka z neokolonializmem[3]; (2) gospodarki większości krajów regionu mają relatywnie słabą pozycję na rynku światowym i pozostają zależne od eksportu, głównie dóbr podstawowych, mimo wielu prób zmiany tego stanu rzeczy; (3) ukształtował się w nich specyficzny hierarchiczny model społeczeństwa, w którym potomkowie europejskich kolonizatorów znajdują się na górze drabiny społecznej, zaś pozostali mieszkańcy na dole; (4) wszystkie państwa tego regionu muszą prowadzić swoją politykę zagraniczną, uwzględniając hegemoniczną presję Stanów Zjednoczonych (choć inaczej objawia się ona w Ameryce Środkowej i na Karaibach, a inaczej w Ameryce

[2] Georges A. Fauriol, analizując politykę zagraniczną Gujany, Haiti i Jamajki, zwraca uwagę na nieostrość pojęcia „małe państwa". W swojej analizie stosuje więc uniwersalne kryteria, uwzględniając jedynie pewną specyfikę krajów karaibskich. Por. G.A. Fauriol, *Foreign Policy Behavior of Caribbean States: Guyana, Haiti, and Jamaica*, University Press of America, Lanham 1984.

[3] Por. E.S. Milenky, *Problems, perspectives, and models of analysis: Understanding Latin American approaches to world affairs*, w: R.G. Hellman, H.J. Rosenbaum (red.), *Latin America: The Search for a New International Role*, John Wiley, New York 1975, s. 93–113.

Południowej); wreszcie (5) bogata literatura dotycząca tej części świata udowadnia istnienie wielu związków i zależności, które skłaniają do wspólnej analizy polityki zagranicznej państw latynoamerykańskich i karaibskich[4]. Warto jednak pamiętać, że w poszczególnych krajach różne uwarunkowania oddziałują z różną siłą i nie zawsze mają taki sam wpływ na politykę zagraniczną[5].

Niniejszy artykuł jest efektem prowadzonych przeze mnie badań dotyczących polityki zagranicznej Ameryki Łacińskiej i Karaibów (w dalszej części, dla uproszczenia, będę się posługiwał wyrażeniem „Ameryka Łacińska", choć w zamyśle obejmuje on również region karaibski). Bardziej konkretnie interesuje mnie, w jaki sposób kraje latynoamerykańskie (i karaibskie) są w stanie prowadzić samodzielną politykę zagraniczną w kontekście obecności hegemona – Stanów Zjednoczonych – traktującego całą zachodnią półkulę jako własną wyłączną strefę wpływów. Stąd też hipotezą niniejszej pracy jest stwierdzenie, że państwa Ameryki Łacińskiej, definiując swoją politykę zagraniczną, a następnie starając się ją realizować, wahają się między dwoma skrajnymi opcjami – zależnością i autonomią. W ramach tej przestrzeni są w stanie skutecznie funkcjonować i poszerzać, gdy tego rzeczywiście chcą, swoje pole manewru w stosunkach międzynarodowych. Niemniej częściej zdarza się, że w regionie mamy do czynienia z polityką zagraniczną w pełni zależną niż odwrotnie – całkowicie autonomiczną. Kierując się przede wszystkim pragmatyzmem (w większym stopniu niż idealizmem), kraje Ameryki Łacińskiej starają się jednak wykorzystać przestrzeń, jaką im pozostawiono, aby móc realizować swój interes narodowy.

Ziemowit J. Pietraś stwierdził, że „polityka zagraniczna państwa to proces formułowania i realizacji celów zewnątrzpaństwowych, odzwierciedlających interesy narodu i ich części składowych"[6]. Jednocześnie badacz zwrócił uwagę na konieczność uzupełnienia tej definicji kilkoma dodatkowymi założeniami: (1) polityka zagraniczna państwa jest jego polityką wewnętrzną; (2) ma ona swoją specyfikę i nie jest to jedna ze „szczegółowych polityk państwowych", takich jak polityka interwencyjna czy społeczna; (3) polityka zagraniczna odzwierciedla interesy narodowe, a także interesy wewnątrzpaństwowych grup społecznych; (4) jest to proces formułowania nie tylko systemu celów zewnętrznych, ale także metod i środków ich realizacji; (5) jest to proces realizacji przyjętych celów, przede wszystkim za pomocą środków dyplomatycznych; oraz (6) państwa prowadzą dwa typy polityki zagranicznej: aktywną i pasywną, możliwe są więc też dwa style jej analizowania[7]. Ryszard Zięba z kolei ujął politykę zagraniczną państwa jako „część ogólnej polityki państwa, która jakkolwiek jest kształtowana w jego

[4] J.A.K. Hey, *Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy*, „Third World Quarterly" 1997, t. 18, nr 4, s. 632–633.

[5] M.F. Gawrycki, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państw Ameryki Łacińskiej*, w: idem (red.), *Polityka zagraniczna państw Ameryki Łacińskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.

[6] Z.J. Pietraś, *Polityka zagraniczna państwa*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 52.

[7] Ibidem, s. 52–54.

systemie wewnętrznym, to jednak realizuje się w jego systemie międzynarodowym". Stąd też otoczenie polityki zagranicznej państwa jest bardzo szerokie i należy uwzględnić elementy zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Dlatego można wyróżnić bardzo wiele czynników, które w mniejszym lub większym stopniu wpływają na treść i formę polityki zagranicznej[8]. Idąc tym tropem rozumowania, chciałbym się przyjrzeć wybranym czynnikom wewnętrznym i zewnętrznym, które moim zdaniem w największym stopniu wpływają na definiowanie i realizację polityki zagranicznej krajów latynoamerykańskich.

Czynniki wewnętrzne

Pierwsza kwestia, na którą chciałbym zwrócić uwagę przy analizie wpływu czynników wewnętrznych na definiowanie i realizację polityki zagranicznej, to kondycja latynoamerykańskiego państwa narodowego. Na początku XIX w. (w przypadku Karaibów w dużej mierze nastąpiło to później, bo dopiero w drugiej połowie XX w.) kraje regionu uzyskały niepodległość, a państwa konstruowano z wykorzystaniem modelu zachodniego, bardziej północnoamerykańskiego niż europejskiego. Czytano Jeana-Jacques'a Rousseau, Charles'a Montesquieu, Johna Locke'a, czerpano inspirację z zakończonej sukcesem wojny o niepodległość USA, republikańskiej konstytucji tego kraju i koncepcji formułowanych przez północnoamerykańskich Ojców-założycieli, z pierwszej w Europie liberalnej konstytucji Hiszpanii z Kadyksu (1812) oraz – *last but not the least* – rewolucji francuskiej. Pod wpływem tych koncepcji tworzono państwa republikańskie (początkowo oprócz Brazylii, gdzie ustanowiono monarchię), które miały urzeczywistniać najbardziej światłe idee demokratyczne. Problem dotyczył jednak tego, jaką część mieszkańców poszczególnych krajów obejmowały nowo powstałe narody.

Wątpliwość ta jest uzasadniona, gdyż kraje latynoamerykańskie były (i są nadal) głęboko podzielono klasowo i rasowo. Kreolska, biała elita, która stała się głównym beneficjentem wywalczonej niepodległości, przede wszystkim identyfikowała się ze swoim europejskim pochodzeniem, swoimi zwyczajami, tradycją czy wartościami. W tym projekcie latynoamerykańskiego państwa narodowego nie było więc miejsca dla sporej rzeszy współobywateli, choć niektórzy przywódcy ruchu niepodległościowego zdawali sobie sprawę z konieczności poszerzenia projektu narodowego. Na przykład Simón Bolívar w swoim przesłaniu „Jesteśmy Amerykanami" wyraził szerszy natywistyczny projekt niepodległościowy. Na kongresie w Angosturze w 1919 r. stwierdził: „Miejmy na uwadze to, iż nasz naród nie jest europejski ani północnoamerykański, lecz stanowi bardziej pewną zbitkę Afryki i Ameryki aniżeli emanację Europy (…) Niemożnością jest stwierdzić z całą mocą, do jakiej rodziny ludzkiej należymy".

[8] R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, w: idem (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 17.

Podobnie inny wyzwoliciel, José de San Martín, wołał w 1821 r. do mieszkańców Wicekrólestwa Peru: „w przyszłości tubylcy nie powinni być nazywani Indianami; oni są dziećmi i obywatelami Peru i powinni być znani jako Peruwiańczycy”[9]. Ta świadomość konieczności budowania jedności narodowej nie na kryteriach klasowych czy rasowych, ale na obywatelstwie nie była jednak podzielana przez większość białych kreolskich elit, które w konsekwencji zawłaszczyły państwa latynoamerykańskie dla siebie.

Problem rasowy dotyczył wszystkich krajów latynoamerykańskich, choć zaznaczył się w różnym stopniu i został rozwiązany na wiele sposobów. Haiti, które jako pierwsze z analizowanych państw odzyskało niepodległość (1804), było w całości niebiałe, jednak podział na czarnych i mulatów okazał się na tyle głęboki, że pogrążył ten kraj w chaosie oraz niestabilności politycznej i gospodarczej. W Argentynie projekt wybielania społeczeństwa połączył ze sobą eksterminację ludności tubylczej (tzw. Conquista del Desierto w latach 1878–1885) ze wspieraniem masowej emigracji z Europy. Argentyński pisarz i polityk Domingo Faustino Sarmiento, prezydent w latach 1868–1874, mówił o swoich rodakach żyjących na wsi: „Nie mam zamiaru oszczędzać krwi *gauchos*. To nawóz, który należy zużywać dla dobra kraju. Krew – to jedyne, co mają w sobie z ludzi”[10]. Na Kubie, gdzie ludność czarna w dużej mierze przyczyniła się do zwycięstwa obozu niepodległościowego, strach przed „drugim Haiti” (stworzeniem „państwa czarnych”) zepchnął Afrokubańczyków na margines życia społeczno-politycznego kraju. Innymi słowy, dominujące elity dążyły do zachowania hierarchicznego społeczeństwa funkcjonującego już w epoce kolonialnej, w którym obok narodu „oficjalnego” istniał naród „nieoficjalny”.

Począwszy od wybuchu rewolucji meksykańskiej (1910), zaczęły pojawiać się hasła mówiące o konieczności poszerzenia granic narodu. Stąd też w obręb narodu meksykańskiego włączono Metysów, ale już nie ludność tubylczą. Ruch populistyczny lat 30. i 40. w Ameryce Łacińskiej posługiwał się tymi samymi hasłami i tak np. brazylijski prezydent Getúlio Vargas (1930–1945) zaczął budować Estado Novo, co oznaczało Nowe Państwo, ale zarazem „nowego człowieka” czy „nowego Brazylijczyka”. Budowa szkół, ośrodków zdrowia, sieci transportowych i komunikacyjnych w interiorze miała skonsolidować naród w pewną organiczną całość. Był to proces poszukiwania prawdziwego sensu brazylijskości. W pierwszej połowie XX w. niemal we wszystkich krajach zaczęto postrzegać metysaż rasowy i kulturowy jako szansę na powstanie „narodu narodów”. W praktyce niewiele jednak z tego wynikało i proces budowy państwa narodowego – w zdecydowanej większości przypadków – jest projektem niedokończonym, rasa zaś pozostała jednym z głównych kryteriów określających miejsce w społeczeństwie. Dość powiedzieć, że w Boliwii, zdecydowanie tubylczym

[9] Obydwa cyt. za: J. Lynch, *The Spanish-American Revolutions, 1808–1826*, Weidenfeld & Nicolson, New York 1973, s. 276.

[10] Cyt. za: C. Fuentes, *Pogrzebane zwierciadło*, tłum. E. Klekot, Opus, Łódź 1994, s. 278.

państwie andyjskim, pierwszym prezydentem reprezentującym tę grupę etniczną został Evo Morales, wybrany w 2006 r. Koncepcja państwa narodowego być może sprawdza się w dużej mierze jednolitej rasowo Argentynie, ale już może być zakwestionowana w dużo bardziej różnorodnej Brazylii. Trudności związane z realizacją tej idei skłoniły dwa najbardziej tubylcze kraje Ameryki Południowej – Ekwador (w 2008 r.) i Boliwię (w 2009 r.) – do zmian konstytucji, w wyniku których ogłoszono, że państwa mają charakter „wielokulturowy i wieloetniczny" (*multicultural y pluriétnica*), doceniając znaczenie wspólnot tubylczych i nadając im konkretne prawa. Boliwia zmieniła nawet oficjalną nazwę na Estado Plurinacional de Bolivia (Wielonarodowe Państwo Boliwia) dla podkreślenia swojej różnorodności. To jednak jednocześnie pokazuje, na jak wątłych podstawach opierała się dotąd legitymizacja władz, rzekomo reprezentujących całe społeczeństwa[11].

Na kwestię niedokończonego projektu państwa narodowego nakłada się duża elitarność latynoamerykańskich społeczeństw. Biali kreole w okresie kolonialnym posiadali władzę ekonomiczną, którą po niepodległości wzmocnili władzą polityczną. W rezultacie bardzo wąska grupa kontrolowała całość zasobów państwa, jednocześnie nie identyfikując się ze swoimi współobywatelami i aspirując do bycia częścią cywilizacji zachodniej, a nie budowania nowej jakości we własnych granicach państw narodowych. Nawet gdy z czasem pojawiła się identyfikacja elit z resztą społeczeństwa, to była ona przede wszystkim na poziomie dyskursu, a nie praktyki. Zarówno dawniej, jak i współcześnie wykształcone na Zachodzie elity preferują koncepcje i modele rozwoju stworzone poza regionem niż te uwzględniające jego specyfikę. Poziom rozwoju poszczególnych państw Ameryki Łacińskiej był i jest zróżnicowany, ale korzystając z modelu eksportowego (rolno-surowcowego), industrializacji poprzez substytucję importu, neoliberalnego i postneoliberalnego, wszystkie przechodziły podobne fazy rozwoju. W niemal wszystkich tych modelach (poza ostatnim, który – przynajmniej deklaratywnie – ma służyć ogółowi społeczeństwa) elity były w stanie zagwarantować sobie bogactwo kosztem pozostałych grup społecznych. To powoduje głębokie rozwarstwienie społeczne, które z kolei podważa podstawy idei państwa narodowego. Brak mechanizmów redystrybucji dochodów czy reformy rolnej, gwarantującej sprawiedliwszy podział ziemi i likwidującej dominację wielkiej własności, sprawiają, że wewnątrz społeczeństw utrzymuje się silne napięcie, które, z jednej strony, grozi wybuchem rewolt czy powstań, a z drugiej, zamachami stanu w obronie *status quo*. Rodzi się też pytanie, czy poszerzanie potencjału ludnościowego, gospodarczego czy wojskowego państw aspirujących do rangi mocarstw wschodzących w warunkach tak głębokich podziałów społecznych może przełożyć się na wzrost potęgi tych krajów. Na przykład Brazylia, o której w ostatniej dekadzie coraz częściej mówi się jako o jednym z głównych graczy stosunków międzynarodowych, udowadnia, że nie będzie mogła

[11] M.F. Gawrycki, A. Szeptycki, *Podporządkowanie – niedorozwój – wyobcowanie. Postkolonializm a stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.

uzyskać w pełni statusu mocarstwa bez rozwiązania problemów związanych z wielkimi dysproporcjami społecznymi istniejącymi wewnątrz tego kraju.

W tym kontekście pojawia się inne pytanie, dotyczące formułowanego i realizowanego przez poszczególne państwa latynoamerykańskie interesu narodowego. Rodzi się bowiem uzasadniona wątpliwość, czy pod tym pojęciem nie kryje się *de facto* ukryty interes klasowy i/lub rasowy. Ten dylemat dotyczy zapewne wszystkich państw świata, ale w tych, w których projekt państwa narodowego jest niedokończony (czyli np. w Ameryce Łacińskiej), ma to szczególne znaczenie. Na przykład chilijski badacz stosunków międzynarodowych Luciano Tomassini był gorącym krytykiem tego pojęcia, uznając, że za interesem narodowym skrywają się interesy grup dominujących w społeczeństwach latynoamerykańskich (elit). W konsekwencji nazywał on interes narodowy „nieodpowiednią koncepcją" do wyjaśnienia motywacji i celów polityki zagranicznej i stwierdził, że „interes narodowy, przez swoją ogólnikowość, niejasność i tautologię, nie może być jasno zdefiniowany i nie stanowi narzędzia analitycznego do wyboru spośród alternatywnej polityki". Przyglądając się różnym pracom, uznał, iż nie można udowodnić istnienia obiektywnego interesu narodowego, co zaprzecza uniwersalności tego pojęcia. Jego zdaniem

> bardziej prawdopodobne jest, że interes narodowy definiuje się zgodnie z interesem grupy rządzącej lub tych, którzy w pewnym momencie odpowiadają za podejmowanie decyzji, zwłaszcza jeśli decyzja została podjęta pod własną presją psychologiczną sytuacji niepewności i kryzysu[12].

Krytyka koncepcji interesu narodowego przez Tomassiniego skupia się na pięciu elementach. Po pierwsze, następuje, jego zdaniem, pomylenie interesu narodowego (celu polityki zagranicznej) i potęgi państwa (środka, który ma zapewnić realizację tego celu). Jak zauważył badacz, pomylenie środka z celami świadczy nie tylko o logicznej tautologii, ale również w praktyce zaciemnia identyfikację rzeczywistych interesów narodu, podporządkowanych elementom instrumentalnym, takim jak akumulacja zasobów potęgi, pogłębiając nacjonalizm polityki zagranicznej i konflikt w stosunkach międzynarodowych. Po drugie, koncepcja interesu narodowego zakłada istnienie unikalnego, jednorodnego, monolitycznego narodu. W rzeczywistości, jego zdaniem, współczesne społeczeństwa narodowe są bardzo zróżnicowane i pogłębia się tendencja do coraz większej dywersyfikacji społeczeństwa obywatelskiego i państwa, poprzez pojawienie się konkurencji i koordynacji wielu zorganizowanych grup interesów. Po trzecie, interes narodowy jest koncepcją „nieoperacyjną" – nie dostarcza dowodów, aby zdefiniować konkretne interesy oraz aby je porównać i zhierarchizować względem siebie, a tym samym zaprzecza rzekomo uniwersalnemu znaczeniu tego abstrakcyjnego terminu. Po czwarte, rosnąca współzależność państw w systemie międzynarodowym

[12] L. Tomassini, *Teoría y práctica de la política internacional*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile 1989, s. 171.

powoduje poważne trudności w definiowaniu interesów sektorowych w ramach danego państwa i powoduje proliferację sprzecznych interesów w ramach bardziej ogólnej koncepcji interesu narodowego. To z kolei oznacza, co jest piątym argumentem przytoczonym przez Tomassiniego, że w rzeczywistości następuje polityczne wykorzystanie interesu narodowego jako sposobu usprawiedliwienia partykularnych decyzji, często niemożliwych do uzasadnienia w świetle krajowych celów[13].

Ostatnią kwestią, na którą chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę, jest dominacja silnego systemu prezydenckiego w krajach latynoamerykańskich (w krajach karaibskich rolę tę odgrywa premier). Polityka zagraniczna często jest więc definiowana przez prezydentów bądź premierów, zaś ministerstwa spraw zagranicznych zwykle są sprowadzone do roli uzupełniającej. Ów personalizm w kształtowaniu polityki zagranicznej stawia pod znakiem zapytania ciągłość podejmowanych działań, gdyż kolejni prezydenci mogą mieć odmienną wizję rzeczywistości międzynarodowej. Gerhard Drekonja-Kornat i Fernando Cepeda Ulloa zwracają jednak uwagę na jeszcze inny problem. Skupienie polityki zagranicznej w rękach prezydenta sprawia, że ministerstwo spraw zagranicznych musi niejako konkurować o wpływy u głowy państwa z innymi urzędami państwowymi. Zawęża to zakres działań latynoamerykańskiej dyplomacji do służebnej funkcji wobec ośrodka prezydenckiego, ograniczając jej zdolność do opracowywania strategii i koncepcji polityki zagranicznej. Drekonja-Kornat i Cepeda badali ten problem na przykładzie Kolumbii, gdzie ministerstwo spraw zagranicznych nie tylko musi współzawodniczyć z innymi ministerstwami (jak np. z ministerstwem rozwoju), ale także walczącymi o wpływy agencjami importowo-eksportowymi (np. INCOMEX czy PROEXPO)[14]. Jednocześnie trzeba dodać, że w krajach regionu tradycyjnie wpływ na politykę zagraniczną krajów latynoamerykańskich mają grupy nacisku i różnego rodzaju *lobbies* (prowadzące często tzw. dyplomację nieoficjalną). Ich celem jest utrzymanie dla siebie korzystnego *status quo*, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej kraju. Ze względu na swoje rozległe wpływy mianem państwa w państwie w Kolumbii określa się Federación Nacional de Cafeteros (FEDECAFE), podobnie w Wenezueli przez lata taką funkcję pełniła Federación de Cámaras de Comercio (FEDECAMARAS)[15]. Stosunkowo niewielkie znaczenie w kształtowaniu się polityki zagranicznej państwa ma natomiast opinia publiczna. Wayne Selcher pisze, że jej wpływ w większości krajów regionu jest minimalny[16].

---

[13] Ibidem, s. 168–174; L. Tomassini, *Elementos para el análisis de la política exterior*, „Estudios Internacionales" 1987, t. 20, nr 78, s. 131–138.

[14] G. Drekonja-Kornat, F. Cepeda Ulloa, *La política exterior de Colombia*, w: J.C. Puig (red.), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1984, t. 2, s. 336–339.

[15] A. van Klaveren, *Understanding Latin American foreign policies*, w: H. Muñoz, J.S. Tuchlin (red.), *Latin American Nations in World Politics*, Westview Press, Boulder 1984, s. 13.

[16] W.A. Selcher, *Recent strategic developments in South America's Southern Cone*, w: H. Muñoz, J.S. Tuchlin (red.), *Latin American…*, op.cit., s. 110–111.

Czynniki zewnętrzne

Miejsce, jakie już w okresie kolonialnym zajęła Ameryka Łacińska w ramach międzynarodowego podziału pracy, zdeterminowało jej dalsze losy. Będąc dostarczycielem dóbr rolno-surowcowych, nie mogła wyjść poza ograniczenia narzucone przez ten schemat rozwoju. Jak już wspomniałem, elity latynoamerykańskie były w stanie czerpać z tego korzyści, czego jednak nie można odnieść do tamtejszych społeczeństw jako całości. Stąd też model relacji centrum – peryferie, stworzony przez argentyńskiego ekonomistę Raula Prebischa, pozostaje adekwatny do analizy polityki zagranicznej państw regionu. Trzeba dodać, że państwa latynoamerykańskie konsekwentnie utożsamiają się z peryferiami i z tej perspektywy jest przez nie postrzegany system międzynarodowy.

Kluczowymi pojęciami, jakie w Ameryce Łacińskiej pojawiają się w kontekście relacji regionu ze światem zewnętrznym, są kolonializm, imperializm, neokolonializm, a także dominacja i hegemonia. Kraje latynoamerykańskie były bowiem poddawane kolejnym formom zależności. Najpierw Hiszpania, Portugalia i inne mocarstwa europejskie (na Karaibach) stworzyły jednokierunkowy system wyzysku, który w dużej mierze przyczynił się do rozwoju i ekspansji europejskiego kapitalizmu. Wojna o niepodległość w Ameryce Łacińskiej (lata 1810–1825) zerwała z dotychczasowymi hegemonami, ale miejsce Hiszpanii i Portugalii zajęła Wielka Brytania. Narzucony system dominacji opierał się na nowych podstawach, gdyż odwoływano się do idei wolnego handlu, wykorzystującego model ricardiański. Specjalizacja produkcji zakładała korzyści dla obu stron, choć ustanowione relacje miały wybitnie asymetryczny charakter. Na tej bazie zwłaszcza Argentyna osiągnęła imponujący poziom rozwoju, który jednak obarczony był poważnymi błędami. Po pierwsze, wielki kryzys gospodarczy, jaki nastał po 1929 r., załamał ten system i pokazał jego ograniczenia. Argentyna nie mogła więc dalej czerpać wynikających z tego korzyści, zaś nie prowadząc działań osłonowych (industrializacji) i nadal pozostając głównie eksporterem dóbr rolno-surowcowych, szybko zaczęła tracić na znaczeniu. Po drugie, ten model gwarantował jedynie korzyści dominującej oligarchii, wykluczając jako beneficjentów rozwoju pozostałą część społeczeństwa.

Aktywność Wielkiej Brytanii w latach 1825–1901 zaznaczyła się właściwie we wszystkich krajach Ameryki Łacińskiej, choć jej zakres był bardzo zróżnicowany i dominacja nigdy nie miała charakteru totalnego. Symboliczną datą końca tej epoki było zawarcie brytyjsko-północnoamerykańskiego traktatu Haya–Pauncefote'a (1901) dotyczącego Kanału Panamskiego. Po tym wydarzeniu następowało stopniowe ograniczanie brytyjskich wpływów w regionie na rzecz Stanów Zjednoczonych. Z kolei po II wojnie światowej dekolonizacja Karaibów oznaczała praktycznie całkowite wycofanie się Wielkiej Brytanii z zachodniej półkuli. Nowym hegemonem w regionie zostały więc USA, które swoją pozycję budowały również stopniowo, przez cały XIX w., by na początku XX w. osiągnąć niekwestionowany status jedynej potęgi,

całkowicie kontrolującej politycznie, gospodarczo czy kulturowo zachodnią półkulę, gdzie ustanowiły swoją wyłączną strefę wpływów. Stany Zjednoczone dążyły do zachowania dotychczasowego międzynarodowego podziału pracy, w ramach którego kraje latynoamerykańskie miały być dostarczycielami dóbr rolno-surowcowych. Jednocześnie USA stworzyły własny model rozwoju opierający się na generowaniu popytu wewnętrznego (fordyzm), co w dużej mierze osłabiło pozycję i znaczenie państw Ameryki Łacińskiej w ramach systemu międzynarodowego. Bowiem to konsumpcja wewnętrzna, a nie handel były kołem napędowym wzrostu gospodarczego Stanów Zjednoczonych (w przeciwieństwie do wcześniejszego okresu supremacji brytyjskiej). Mechanizmy dominacji były różnorodne i związane były zarówno z jawną, jak i niejawną interwencją w wewnętrzne sprawy krajów regionu. Do nastania ery Franklina Delano Roosevelta (1933–1945) preferowano bezpośrednią interwencję zbrojną, później zaś nieco zniuansowano podejmowane działania. W Waszyngtonie konsekwentnie kwestionowano suwerenność państw latynoamerykańskich, odwołując się do prawa do interwencji (na przełomie XIX i XX w.) czy bardziej współcześnie – mówiąc o „efektywnej suwerenności". W okresie zimnej wojny różnymi sposobami starano się utrzymać swoją strefę wpływów. Sięgano więc zarówno po bezpośrednią interwencję zbrojną: Gwatemala (1954), Kuba (1961), Dominikana (1965), Grenada (1983) czy Panama (1989), jak i po pośrednie działania, np. wspierając wojskowe zamachy stanu, gdyż uważano, że władze demokratyczne przeważnie nie gwarantują pełnego dostosowania się państw Ameryki Łacińskiej do interesów północnoamerykańskich. Po zakończeniu zimnej wojny bezpośrednia interwencja zbrojna USA stanowi mniejsze zagrożenie dla krajów regionu, niemniej stosuje się inne, bardziej subtelne mechanizmy dominacji, jak np. poprzez międzynarodowe instytucje finansowe lub narzucony w dobie globalizacji reżim neoliberalny. Niemniej Arlene Tickner pisze w kontekście Kolumbii o „interwencji na zaproszenie", poprzez którą również realizowany jest model bezpośredniej interwencji zbrojnej[17].

Oczywiście stopień i zakres dominacji Stanów Zjednoczonych w poszczególnych krajach są zależne od wielu zmiennych. Na przykład inaczej jest traktowana „bliska zagranica", czyli Ameryka Środkowa (wraz z Meksykiem) i Karaiby, a inaczej kraje Ameryki Południowej. Pierwszy subregion jest poddawany większej presji, stąd ważniejsze miejsce zajmuje w nim refleksja nad w ogóle utrzymaniem niezależności niż dotycząca skali autonomii w polityce zagranicznej. W Ameryce Południowej, która jest w mniejszym stopniu zagrożona bezpośrednią interwencją północnoamerykańską, dywaguje się nad możliwym polem manewru i zakresem autonomii w działaniach międzynarodowych. Wracając do „bliskiej zagranicy" USA, inaczej Waszyngton kształtuje swoją politykę wobec dużego Meksyku niż małych państw środkowoamerykańskich. Z drugiej strony, Meksyk jest jedynym krajem, który stracił połowę swojego terytorium

[17] A.B. Tickner, *Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*, „Colombia Internacional" 2007, nr 65, s. 90–111.

na rzecz hegemona i bezpośrednio z nim graniczy, co zawsze wydatnie wpływało na wzajemne relacje (współcześnie np. dotyczy to kwestii nielegalnych migracji czy przenikania zagrożeń transnarodowych). Poza tym Stany Zjednoczone niuansują swoje działania w zależności od znaczenia geopolitycznego poszczególnych państw latynoamerykańskich, dysponowania przez nie kluczowymi surowcami (np. ropa naftowa w Wenezueli) lub innymi strategicznymi zasobami (Kanał Panamski), a także posiadaną przez te kraje potęgą (np. inne miejsce zajmuje w strategii Waszyngtonu Brazylia, a inne Paragwaj).

Niezaprzeczalnym faktem pozostaje jednak to, że Ameryka Łacińska jako całość znajduje się w północnoamerykańskiej strefie wpływów, co w dużej mierze warunkuje możliwość podejmowania przez kraje tego regionu samodzielnych działań na arenie międzynarodowej. Warto pamiętać słowa Zbigniewa Brzezińskiego, który stwierdził: „Podobieństwo dominacji Stanów Zjednoczonych w Ameryce Środkowej do dominacji sowieckiej w Europie Wschodniej jest uderzające”[18]. Jolanta Bryła zwraca z kolei uwagę, że Amerykanie mają ideologiczną predylekcję do posługiwania się polityką stref wpływów w poszukiwaniu bezpieczeństwa nawet kosztem naruszenia zasady samostanowienia i suwerenności, który narzuca imperialna praktyka[19]. Około stu północnoamerykańskich interwencji zbrojnych, przeprowadzonych na zachodniej półkuli w ciągu ostatnich stu lat, potwierdza tę tezę. W czasie zimnej wojny strategię Stanów Zjednoczonych względem państw latynoamerykańskich zaczęły określać cele i wymogi polityki globalnej, zwłaszcza antykomunizm. Już podczas konferencji bogotańskiej w 1948 r. północnoamerykański sekretarz stanu George Marshall sformułował tezę o konieczności odpierania zagrożenia zewnętrznego (agresywne cele i dążenia radzieckiej polityki zagranicznej) oraz wewnętrznego (działające w regionie partie i ruchy komunistyczne)[20]. Głoszono, że każda akcja podjęta przez państwa amerykańskie przeciwko temu zagrożeniu nie będzie z ich strony interwencją, lecz kolektywną samoobroną przeciwko komunistycznej interwencji. Nie byłoby to więc naruszenie zasady nieinterwencji, lecz następstwo interwencji (kontrdziałanie). Stało się to jedną z zasad rządzących stosunkami międzyamerykańskimi[21].

Kraje latynoamerykańskie mogą przyjąć wobec hegemona postawę afirmatywną, obojętną oraz niesprzyjającą lub wrogą, ale nie mogą go ignorować, *de facto* ogniskując swoją politykę zagraniczną wokół relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Znacząca asymetria potęgi między stronami sprawia, że kraje latynoamerykańskie, chcące się wyrwać z zależności od hegemona, muszą bazować na jej zapożyczeniu. Koncepcję zapożyczonej potęgi można odnieść do Argentyny drugiej połowy XIX w., gdy związano się

[18] Z. Brzeziński, *Plan gry. USA – ZSRR*, Nowe Wydawnictwo Polskie, Warszawa 1990, s. 71.

[19] J. Bryła, *Strefy wpływów w stosunkach międzynarodowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na przykładzie supermocarstw*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2002, s. 14.

[20] M.F. Gawrycki, *Regionalne koncepcje bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej*, Żurawia Papers, z. 6, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 19.

[21] J. Bryła, *Strefy…*, op.cit., s. 127.

z Wielką Brytanią, wówczas prowadzącą ostrą rywalizację ze Stanami Zjednoczonymi o wpływy na zachodniej półkuli, oraz do Kuby i jej relacji ze Związkiem Radzieckim po zwycięstwie rewolucji. Rolę subsydiującej potęgi w okresie międzywojennym próbowały odgrywać także Niemcy, z czego starały się skorzystać Brazylia i Meksyk. Wszystkie te przypadki pokazują jednak, że wywalczona wówczas autonomia przez kraje latynoamerykańskie miała charakter względny. Co prawda, Argentyna w drugiej połowie XIX i na początku XX w. oraz Kuba w latach 1959–1989 mogły manifestować swoją niezależność od Stanów Zjednoczonych, ale nie miały pełnej autonomii wobec swoich centrów (odpowiednio w Londynie i Moskwie). Odległość geograficzna dzieląca alternatywnego hegemona i peryferie była jednak na tyle znacząca, że nigdy nie doszło do pełnego podporządkowania, co pozwalało na zachowanie większego pola manewru, ale o pełnej autonomii nie mogło być mowy.

W okresie zimnowojennym jedyną alternatywą dla hegemonii Stanów Zjednoczonych w Ameryce Łacińskiej był Związek Radziecki. Trudno wyrwać się z północnoamerykańskiej strefy wpływów, nie dysponując własnymi zasobami, a w kontekście funkcjonowania logiki dwublokowej rywalizacji kraje latynoamerykańskie nie były wręcz w stanie zdobyć pełnej autonomii od USA bez pozyskania pozakontynentalnego patrona. Kraje latynoamerykańskie, które wykazywały wyraźne tendencje emancypacyjne – np. Chile Salvadora Allende (1970–1973), Jamajka Michaela Manleya (1972–1980) czy Grenada Maurice'a Bishopa (1979–1983) – bardzo liczyły na wsparcie Moskwy, ale nie uwzględniono dwóch faktów. Po pierwsze, istniał wyraźny podział na dwie niekwestionowane strefy wpływów i oba supermocarstwa starały się ich nie naruszać (w przeciwieństwie do innych obszarów, jak Azja Południowo-Wschodnia czy Afryka, które były przedmiotem ostrej rywalizacji). Po drugie, ZSRR nie miał żadnych interesów w tym regionie świata. W rezultacie Moskwa utrzymywała bliższe relacje gospodarcze z wojskowymi dyktaturami w Argentynie czy Brazylii niż z krajami latynoamerykańskimi bliższymi ideologicznie, które przeszacowały możliwość dokonania secesji z północnoamerykańskiej strefy wpływów z wykorzystaniem zapożyczonej potęgi. Po zakończeniu zimnej wojny mamy do czynienia zarówno ze zmniejszeniem zainteresowania Ameryką Łacińską ze strony Stanów Zjednoczonych, jak i brakiem pozakontynentalnego mocarstwa, które mogłoby być przeciwwagą do relacji z hegemonem. Obecnie tylko z pozoru łatwiej jest zwiększyć swoje pole manewru w stosunkach międzynarodowych, gdyż globalizacja i zalecenia międzynarodowych instytucji finansowych w rzeczywistości znacząco je ograniczają. Jednocześnie trudniej jest prowadzić bardziej aktywną politykę zagraniczną, o czym świadczy współcześnie choćby przypadek Kuby. Otwartą pozostaje kwestia, na ile rolę pozakontynentalnej potęgi, konkurującej z USA o wpływy w Ameryce Łacińskiej, mogą współcześnie odegrać Chiny, które od ponad dekady silnie zaznaczają swoją obecność gospodarczą w tym regionie świata. Geostrategiczne znaczenie może mieć wybudowanie Kanału Nikaraguańskiego, inwestycji finansowanej ze środków chińskich, której zakończenie zapowiedziano na rok 2019.

Innym sposobem poszukiwania większej niezależności od hegemona w okresie zimnowojennym było odwoływanie się do solidarności trzecioświatowej. Taką drogę obrały np. sandinistowska Nikaragua (1979–1990), Panama Omara Torrijosa (1968–1981) czy Gujana Forbesa Burnhama (1964–1985), które preferowały możliwość zastąpienia braku własnej potęgi aktywnym udziałem w Ruchu Państw Niezaangażowanych i w innych forach trzecioświatowych. Taka polityka nie wiązała się z aż tak wielkimi kosztami, jak odwoływanie się do pomocy pozakontynentalnej potęgi, niemniej jednak uzyskiwane wsparcie miało przede wszystkim charakter moralny, a nie gospodarczy. Efekty takiej polityki były zróżnicowane. Podczas gdy w przypadku Gujany pozwoliło to na zachowanie pewnej autonomii od hegemona, zaś Panama wynegocjowała traktat Torrijos–Carter, zakładający zwrot Kanału Panamskiego, to w przypadku Nikaragui w żaden sposób nie wpłynęło to na oskarżenia formułowane w Waszyngtonie o związki tego kraju z blokiem wschodnim, ani też na presję, jaką wywierano na Managuę, zarówno związaną z próbą izolacji międzynarodowej, jak i w kontekście wspierania sił kontrrewolucyjnych *contras*. Współczesnym przejawem wyboru opcji trzecioświatowej jest preferowanie współpracy Południe–Południe ponad Północ–Południe, czego najlepszym przykładem jest Brazylia, która aktywnie działa w ramach takich forów, jak BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA) czy IBSA (Indie, Brazylia, RPA). Poza tym podobną retorykę stosuje obecnie Wenezuela czy Argentyna.

Zależność i autonomia – dwie zmienne polityki zagranicznej państw Ameryki Łacińskiej

Z powyższych rozważań jasno wynika, że analiza polityki zagranicznej krajów latynoamerykańskich powinna być prowadzona przez pryzmat dwóch pojęć – zależności i autonomii. Pierwsze z nich ukształtowało się już w czasach kolonialnych, będąc efektem określonego międzynarodowego podziału pracy i relacji centrum–peryferie. Pojęcie to ma obecnie szerokie konotacje i pisze się m.in. o zależności politycznej, kulturowej czy intelektualnej. Oznacza to, że współcześnie zależności nie powinno się postrzegać jako próby wyjaśnienia niedorozwoju krajów latynoamerykańskich (na czym koncentrowała się niegdyś szkoła zależności), ale przez ten termin pokazuje się złożony i kompleksowy mechanizm dominacji i kontroli peryferii sprawowanej przez centrum. Za sprawą tego pojęcia można więc badać zarówno (1) zjawisko strukturalnego niedorozwoju, które nie jest efektem braku rozwoju, ale rozwoju niewłaściwie ukierunkowanego, połączonego z funkcjonowaniem systemu kapitalistycznego w skali globalnej, jak i (2) różne współczesne przejawy podporządkowania krajów latynoamerykańskich globalnemu centrum, zwłaszcza Stanom Zjednoczonym. W tym kontekście badacze latynoamerykańscy używają tego pojęcia do opisania m.in.: braku istnienia autonomicznych elit w regionie, które dbałyby przede wszystkim o własne

społeczeństwa, a nie byłyby powiązane z elitami centrum[22]; połączonego wpływu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, który ogranicza zarówno rozwój państw latynoamerykańskich, jak i ich możliwość realizacji autonomicznej polityki zagranicznej[23]; zależności jako elementu niedorozwoju technologicznego (niechęć krajów wysoko rozwiniętych do transferu technologii) i penetracji krajów regionu dokonywanej za sprawą inwestycji bezpośrednich[24]; dominującej roli korporacji transnarodowych[25]; klęski surowcowej[26]; zależności polityczno-kulturowej[27]; czy nowych form zależności, wynikających z globalizacji, takich jak rola i znaczenie międzynarodowych instytucji finansowych[28]. Wszystkie powyższe kwestie są więc traktowane jako mechanizmy kształtujące całościową zależność peryferii od centrum, przede wszystkim od Stanów Zjednoczonych.

---

[22] F.H. Cardoso, *Estado y sociedad en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires 1972; F.H. Cardoso, E. Faletto, *Zależność a rozwój w Ameryce Łacińskiej. Próba interpretacji socjologicznej*, tłum. H. Siewierski, ISIiI UW – Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2008; O. Sunkel, *Política nacional de desarrollo y dependencia externa*, „Relaciones Internacionales" 1967, t. 1, nr 1, s. 71–75; A.G. Frank, *The development of underdevelopment*, „Monthly Review" 1966, t. 18, nr 4, s. 17–31; idem, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Ed. Signos, Buenos Aires 1974; idem, *América Latina al margen del sistema mundial. Historia y presente*, „Nueva Sociedad" 1993, nr 123, s. 23–34.

[23] F.H. Cardoso, E. Faletto, *Zależność…*, op.cit.

[24] F.H. Cardoso, *As tradições de desenvolvimiento-associado*, „Estudos Cebrap" 1974, nr 8, s. 41–75; C. Furtado, *La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus proyecciones en América Latina*, „Relaciones Internacionales" 1967, t. 1, nr 3–4, s. 324–336; idem, *La crisis financiera internacional y sus consecuencias para América Latina*, „Relaciones Internacionales" 1983, t. 16, nr 64, s. 535–546; V. Bambirra, *Teoría de la dependencia: una anticrítica*, Ediciones Era, México 1978; eadem, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, Siglo XXI, México 1987; A. Pinto, *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano*, „El Trimestre Económico" 1965, t. 32, nr 125; L. Meyer, *Cambio político y dependencia: México en el siglo XX*, „Foro Internacional" 1972, R. 13, nr 2, s. 101–138; idem, *México y la soberanía relativa. El vaivén de los alcances y los límites*, „Foro Internacional" 2008, R. 48, nr 4, s. 765–784.

[25] F.H. Cardoso, *¿„Teoría de la dependencia" o análisis concreto de situaciones de dependencia?*, „Revista Comercio Exterior" 1972, t. 22, nr 4, s. 360–365; L. Meyer, *Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano*, „Foro Internacional" 2006, R. 46, nr 3, s. 421–464; A. Pinto, *Naturaleza e implicaciones de la „heterogeneidad estructural" de la América Latina*, „El Trimestre Económico" 1970, t. 37, nr 145, s. 83–103; idem, *El modelo de desarrollo reciente de la América Latina*, „El Trimestre Económico" 1971, t. 38, nr 150, s. 477–498; D.F. Maza Zavala, *La independencia económica de América Latina como problema multinacional*, „Nueva Sociedad" 1983, nr 65, s. 58–63.

[26] D.F. Maza Zavala, *Problemas de la economía exterior de Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1962; idem, *Venezuela una economía dependiente*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1964; idem, *Los mecanismos de la dependencia*, Rocinante, Caracas 1973; idem et al., *Venezuela: crecimiento sin desarrollo*, Editorial Nuestro Tiempo, Caracas 1974.

[27] L. Meyer, *Cambio…*, op.cit., s. 101–138; idem, *Relaciones México–Estados Unidos. Arquitectura y montaje de las pautas de la guerra fría, 1945–1964*, „Foro Internacional" 2010, R. 50, nr 2, s. 202–242; V. Bambirra, *Teoría…*, op.cit.; eadem, *El capitalismo…*, op.cit.; A. Quijano, *Cultura y dominación*, w: A. Chacón (red.), *Cultura y dependencia*, Monte Avila, Caracas 1975.

[28] D.F. Maza Zavala, *Desarrollo sustentable, equidad, competitividad y globalización*, „Revista Desarrollo Indoamericano" 1999, nr 106; A.A Borón, *Los nuevos Leviatanes y la polis democrática: neoliberalismo, descomposición estatal, y decadencia de la democracia en América Latina*, „Anuario Mariateguiano" 1998, t. 10, nr 10; A.A. Borón, *Teoría(s) de la dependencia*, „Realidad Económica" 2008, nr 238.

Zależność – choć nie czyni tego wprost – silnie splata ze sobą rozwój systemu kapitalistycznego (wraz z narzuconym przez niego międzynarodowym podziałem pracy) z kwestią suwerenności. Bez większych trudności można bowiem dojść do wniosku, że jednym z podstawowych skutków istniejącej zależności jest brak (albo poważne ograniczenie) suwerenności krajów peryferyjnych. Kolejny wniosek, jaki można wyciągnąć, to stan podporządkowania, pokazujący istnienie zbioru państw, spośród których jedne mają charakter podmiotowy, a inne przedmiotowy. Między tymi krajami nie ma równości, zamiast tego istnieją relacje wertykalne, w ramach których kraje peryferyjne są eksploatowane przez te z centrum, posiadające więcej potęgi, co z kolei pozwala tym ostatnim wpływać na podejmowanie decyzji przez kraje zależne, gdyż te charakteryzują się brakiem autonomii. Jednak nie wszyscy badacze uważają ów fakt za powodujący wyłącznie negatywne skutki, dostrzegając korzyści płynące z bezwzględnego dostosowania się do hegemona. Stąd można wywnioskować, że przy analizie polityki zagranicznej krajów latynoamerykańskich kluczowe znaczenie będzie miało zbadanie stopnia autonomii – dostosowania się poszczególnych rządów. Zależność jest więc stanem podporządkowania krajów peryferyjnych wysoko uprzemysłowionemu centrum, które różnymi środkami stara się utrzymać *status quo*. Stąd przede wszystkim należy rozważyć, na jaką autonomię (niezależność) w polityce zagranicznej kraje Ameryki Łacińskiej mogą sobie pozwolić.

Gdyby globalnie spojrzeć na latynoamerykańską naukę o stosunkach międzynarodowych, to jedną z głównych kategorii analizy będzie z kolei autonomia w realizacji narodowego projektu rozwoju, co jest głównym i niezmiennym celem polityki zagranicznej państw latynoamerykańskich. Pojęcie to może być definiowane – jak wskazuje Andrew Hurrell – jako stopień efektywnej niezależności, jaką państwo jest w stanie osiągnąć. Jest to zatem z definicji koncepcja względna, w której wszystkie państwa mogą umiejscowić siebie na kontinuum pomiędzy autonomii a zależnością. Jako pojęcie względne różni się od pojęcia suwerenności, która odnosi się do stanu prawnego, związanego z formalnym zapewnieniem niepodległości, niezależnie od stopnia, w jakim dane państwo jest w stanie realizować te roszczenia w praktyce. Autonomia jest więc uniwersalną kategorią, za sprawą której można badać każde państwo. Oczywiście jej najszerszy zakres mają supermocarstwa, jednak i one w określonych sytuacjach muszą się liczyć ze zdaniem i wpływem innych podmiotów międzynarodowych. Z kolei małe państwa mają znacznie ograniczony zakres autonomii i w ich przypadku można raczej mówić o względnym polu manewru w ramach stosunków międzynarodowych. Zwiększona autonomia nie jest sprzeczna z wysokim stopniem zaangażowania w międzynarodowy system polityczny i gospodarczy, oznacza zaś zdolność do samodzielnego i spójnego definiowania polityki narodowej – opór wobec prób kontroli zewnętrznej, elastyczne przystosowywanie się i wykorzystywanie korzystnych tendencji w środowisku międzynarodowym oraz ograniczanie i kontrolowane ich niekorzystnych skutków. Wysoki poziom zaangażowania nie oznacza zależności, jeśli, po pierwsze, koszty zerwania więzi zewnętrznych są niskie lub, po drugie, jeśli istnieje wysoki

stopień wzajemności w relacjach zewnętrznych danego kraju. Ta wzajemność może wynikać albo ze zdolności do nakładania kosztów na inne podmioty, albo z możliwości zapewnienia sobie korzyści[29].

Pojęcie autonomii pojawia się także w teoriach głównego nurtu – zwłaszcza u realistów i neorealistów – jako element definiujący potęgę i odnoszący się wprost do wielkich mocarstw i „najsilniejszych" państw, mających zdolność do autonomicznego działania. Juan Gabriel Tokatlián i Leonardo Carvajal zadali więc następujące pytanie: jak kwestia autonomii wygląda w przypadku państw peryferyjnych?, a następnie stwierdzili:

> Odpowiedź jest prosta: w warunkach ciągłej rywalizacji o potęgę wśród najpotężniejszych państw obdarzonych autonomią, pozostałych aktorów definiuje heteronomia. Racjonalizują oni pragmatycznie brak autonomii i starają się w pełni wykorzystać swoje zdolności i pojawiające się możliwości włączenia mniej podporządkowanego i zależnego w stosunkach międzynarodowych[30].

Można więc stwierdzić, że w Ameryce Łacińskiej autonomia jest synonimem potęgi dostosowanej do warunków państw peryferyjnych.

W Ameryce Łacińskiej podejmowane są różne rozważania dotyczące tego, na jaki zakres autonomii kraje regionu mogą sobie pozwolić. Część badaczy, pisząca w ramach nurtu neorealistycznego, ale uwzględniającego regionalną specyfikę, stara się nakreślić, jakie są warunki wstępne autonomii w polityce zagranicznej i jakim polem manewru dysponują państwa latynoamerykańskie. Jest to bogata literatura próbująca zbadać, czy walkę o autonomię powinno się przede wszystkim traktować jako grę o sumie zerowej czy zmiennej, w jakim stopniu uwzględnić stopień permisywizmu międzynarodowego oraz czy powinno się dążyć przede wszystkim do autonomii narodowej czy regionalnej, w ramach ugrupowań integracyjnych[31]. Inni badacze

---

[29] A.J. Hurrell, *The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the Internacional System, 1964–1985*, FUNAG, Brasília 2013.

[30] J.G. Tokatlián, L.H. Carvajal, *Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto*, „Revista CIDOB d'Afers Internacionals" 1995, nr 28, s. 7–31.

[31] F. Cepeda Ulloa, *La lucha por la autonomía: La gran encrucijada de la política exterior de Betancur*, w: H. Muñoz (red.), *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1986; F. Cepeda Ulloa, *Comentario (a la ponencia El interés nacional y el ingreso a los No Alineados de Marco Palacios)*, w: M. Palacios (red.), *Colombia no alineada*, Biblioteca del Banco Popular, Bogotá 1983; H. Jaguaribe, *Dependencia y autonomia de América Latina*, Documento de ICIRA, nr 67, Santiago de Chile 1969; idem, *Desarrollo político: sentido y condiciones*, Paidós, Buenos Aires 1972; idem, *América Latina: reforma o revolución*, Paidós, Buenos Aires 1972; idem, *Autonomía periférica y hegemonía céntrica*, „Relaciones Internacionales" 1979, t. 12, nr 46; R. Miranda, *Argentina: autonomía en tiempos de crisis*, „Relaciones Internacionales" 2003, nr 24; idem, *Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner*, „Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública" 2012, t. 10, nr 17; idem, *Anacronismo y actualidad autonomista: el problema del poder internacional de Argentina*, „Relaciones Internacionales" 2013, nr 45; C.J. Moneta, *La política exterior del peronismo: 1973–1976*, „Foro Internacional" 1979, R. 20, nr 2; J.C. Puig, *Las tendencias profundas de la política exterior argentina*, „Revista Argentina de Relaciones Internacionales" 1975, nr 1; idem, *Doctrinas internacionales y autonomía*

odrzucają autonomię, traktując ją jako obciążenie dla nieposiadających odpowiednich zasobów krajów latynoamerykańskich. Na podstawie bilansu korzyści i strat sugerują oni w tym kontekście porzucenie mrzonek o niezależności i samodzielności na rzecz bezwzględnego dostosowania się do hegemona[32]. Jeszcze inni uważają, że wspomniany brak zasobów w ogóle kwestionuje w przypadku krajów latynoamerykańskich możliwość mówienia o jakiejkolwiek polityce zagranicznej, i zamiast tego postulują pisanie o „zachowaniu zewnętrznym". Symptomem tego braku jest niski profil prowadzonych działań międzynarodowych oraz ich reaktywny i pasywny charakter[33]. W kontekście asymetrycznych relacji państw Ameryki Łacińskiej z hegemonem badacze wskazują na dostępne możliwości. Na przykład Hey pisała o pięciu opcjach: (1) zgodności (*compliance*), (2) konsensusu (*consensus*), (3) walki z zależnością (*counterdependence*), (4) kompensacji (*compensation*) i (5) niezależności (*independence*). Dwie pierwsze uznała za rodzaj dostosowania się do interesów hegemona, dwie kolejne jako przejaw rozbieżności interesów, zaś ostatnią opcję – niezależność – potraktowała oddzielnie[34]. Z kolei Roberto Russell i Tokatlián pisali o następujących możliwościach: (1) miękkiego równoważenia (*el equilibrio blando*), (2) dywersyfikacji (*diversificación*), (3) wycofania (*repliegue*) i (4) zbiorowej jedności (*unidad colectiva*). Te cztery opcje, typowe dla krajów małych i średnich, pokazują, że ich wielka strategia różni się od tej konstruowanej przez wielkie mocarstwa w związku z: (1) ograniczonymi atrybutami potęgi, zwłaszcza w obszarze wojskowym; (2) zagrożeniem dla bezpieczeństwa i stabilności w warunkach silnej asymetrii; (3) naciskiem na rozwój gospodarczy; (4) zaangażowaniem w prawo, systemy i instytucje międzynarodowe; (5) węższym zakresem geograficznym niż w przypadku głównych potęg; oraz (6) gotowością do zmiany porządku międzynarodowego, zarówno ze względów praktycznych, jak i moralnych[35].

---

latinoamericana, Universidad Simón Bolívar, Caracas 1980; idem, *Estrategia, integración latinoamericana y conexión europea*, „Mundo Nuevo" 1981, nr 13–14; idem, *Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX*, „Revista Integración Latinoamericana" 1986, nr 109.

[32] C. Escudé, *La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito*, „América Latina Internacional" 1991, t. 8, nr 27; idem, *El realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Planeta, Buenos Aires 1992; idem, *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1995; idem, *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Lumiere, Buenos Aires 2012.

[33] G. Drekonja-Kornat, *Retos de la política exterior colombiana*, Fondo Editorial Cerec, Bogotá 1983; idem, *Colombia: Learning the foreign policy process*, „Journal of Interamerican Studies and World Affairs" 1983, t. 25, nr 2, s. 229–250; idem, *Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa*, w: M. Mercedes Gómez, G. Drekonja-Kornat, J.G. Tokatlián, L.H. Carvajal, *Redefiniendo la autonomía en política internacional*, Documentos Ocasionales, nr 31, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Bogotá 1993; G. Drekonja-Kornat, *Más allá de la autonomía periférica*, „Nueva Sociedad" 1995, nr 137, s. 82–93.

[34] J.A.K. Hey, *Foreign policy options under dependence: A theoretical evaluation with evidence from Ecuador*, „Journal of Latin American Studies" 1993, t. 25, nr 3, s. 543–574.

[35] R. Russell, J.G. Tokatlián, *América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía*, „Revista CIDOB d'Afers Internacionals" 2013, nr 104, s. 165–172.

Analiza polityki zagranicznej krajów latynoamerykańskich pokazuje – zdaniem Russella i Tokatliána – oscylowanie ich strategii wokół logiki autonomii i uległości. Obie funkcjonowały obok siebie i były stałym elementem rzeczywistości międzynarodowej. Argentyńscy badacze udowodnili, że logika autonomii była częściej stosowana niż logika uległości; ta druga była przywoływana jedynie sporadycznie lub okresowo przez kraje dużej i średniej wielkości oraz w sposób bardziej długotrwały i trwały tylko przez kraje małe, bardziej zależne i geograficznie bliższe Stanom Zjednoczonym, z wyjątkiem Kolumbii, która od wieku prowadzi zdecydowany kurs zbieżny z interesem USA. Jednocześnie latynoamerykańskie strategie w analizowanym okresie przechodziły duże zmiany. Początkowo była to obrona zasady nieinterwencji, która proponowała miękkie równoważenie jako preferowaną opcję strategiczną wobec mocarstw europejskich i Stanów Zjednoczonych. W latach zimnej wojny łączono praktyki defensywne i ofensywne w jeden złożony amalgamat nacjonalizmu, reformizmu, etatyzmu i zamkniętego regionalizmu oraz myśli rozwojowej, które miały różną ekspresję i intensywność w całej Ameryce Łacińskiej. To głównie negatywna wizja porządku międzynarodowego i lęk przed ekspansją północnoamerykańskiej hegemonii na kontynencie doprowadziły do definiowania autonomii w opozycji do „innego" (czyli USA), ustanawiając dystans, wprowadzając osłony i poszukując samowystarczalności. W tym ujęciu region w pełni wykorzystuje strategiczne opcje logiki autonomii. W latach 90. oczekiwanie, że nowy porządek międzynarodowy przyniesie nowe możliwości integracji, i przekonanie, że Stany Zjednoczone będą używać łagodnej jednobiegunowości, sprzyjały redefinicji logiki autonomii i dlatego jej opcje strategiczne uelastyczniły się, osłabiły lub zniknęły. Autonomia była wówczas postrzegana przez kraje latynoamerykańskie w sposób bliski do tego, co Russel i Tokatlián nazwali autonomią relacyjną. Jednak jak badacze sami przyznali, od końca lat 90., a zwłaszcza od początku XXI w., tego typu rozumienie autonomii zostało zahamowane przez powrót niektórych krajów do klasycznej idei jej definiowania, w odpowiedzi na wydarzenia zewnętrzne (np. unilateralizm USA podczas prezydentury George'a W. Busha i kryzys finansowy z 2008 r., z epicentrum znajdującym się w Stanach Zjednoczonych) lub wewnętrzne (np. poważny kryzys polityczno-gospodarczy w Argentynie lub niestabilność polityczna w Ekwadorze czy Boliwii). Jednocześnie zmienili się odbiorcy tak definiowanej autonomii. Oprócz USA dotyczy to obecnie także agencji państwowych krajów Zachodu i instytucji międzynarodowych, sprzyjających „neoliberalnej globalizacji", czego sztandarowym przykładem jest Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Niektóre z krajów latynoamerykańskich wykazywały również obawy związane z rosnącymi wpływami Chińskiej Republiki Ludowej w regionie. Jak stwierdzili argentyńscy badacze, w tym kontekście logika autonomii jest swoistym laboratorium, w którym można badać zawartość i formy działań „innego" lub „innych" w ramach tej strategii. Ich zdaniem, jest prawdopodobne, że ten proces wynika z koncepcji autonomii wzmocnionej, związanej z oczekiwanymi cechami regionu heterogenicznego. Jak stwierdzili, logika autonomii nadal będzie korzystać z tradycyjnych opcji strategicznych, z wyjątkiem

wycofania, które nie mieści się już w coraz bardziej współzależnym systemie globalnym. Ważność tych opcji opiera się na wzlotach i upadkach procesu globalizacji, zawsze obecnej możliwości nadużywania potęgi przez mocarstwa i dyfuzji globalnej władzy. Miękkie równoważenie zachowuje swoją wartość w ograniczaniu potęgi mocarstw i chęci wzięcia udziału w tworzeniu międzynarodowych zasad i instytucji; dywersyfikacja – w zmniejszaniu wrażliwości i korzystaniu z możliwości zewnętrznych; zaś zbiorowa jedność – w obronie pokoju i poszerzaniu możliwości rozwoju i zwiększaniu siły przetargowej regionu. W niektórych przypadkach mimo wszystko te instrumenty są wykorzystywane zgodnie z koncepcją autonomii relacyjnej. Inne kraje, takie jak Meksyk czy Kolumbia, co prawda uważają autonomię jako coś przestarzałego, jednak nadal mają ją do dyspozycji i na pewno wykorzystają, gdyby ich żywotne interesy były zagrożone. Współczesna polityczna mapa regionu doprowadziła Russella i Tokatliána do wniosku, że te trzy sposoby pojmowania autonomii w ostatnich latach w Ameryce Łacińskiej współistnieją ze sobą, niekoniecznie pozostając w konflikcie[36].

W niniejszym artykule starałem się pokazać, jakie czynniki wewnętrzne i zewnętrzne wpływają na definiowanie i realizację polityki zagranicznej przez kraje latynoamerykańskie. Jednocześnie starałem się wykazać, że – uwzględniając te czynniki – spektrum działań państw regionu jest ograniczone dwoma pojęciami: zależnością i autonomią. W tej przestrzeni państwa Ameryki Łacińskiej i Karaibów starają się efektywnie działać, poszerzając swoje pole manewru, jeśli uznają to za pożądane działanie. Nieraz bowiem akceptują zależność, w której się znajdują. W drugiej części pracy będę zaś starał się pokazać, jak te teoretyczne rozważania są implementowane i zamieniane w konkretne działania przez różnych latynoamerykańskich i karaibskich przywódców.

An Analysis of the Foreign Policy of Latin American and Caribbean Countries (Part 1)

The article proposes a method for analysing the foreign policy of Latin America through identification of certain common features of the entire region and elements characteristic of each Latin American country. There are certain risks involved in this kind of analysis. On the one hand, the countries of the region share certain common traits (language, culture, religion, historical heritage), which encourages generalisations, but on the other hand, this gives rise to numerous risks of over-interpretation in drawing conclusions. Jeanne Hey, however, lists five factors which, in her opinion, weigh in favour of performing a combined analysis of the foreign policies of the countries of the region: (1) Latin America and the Caribbean

[36] R. Russell, J.G. Tokatlián, *Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos*, „Revísta CIDOB d'Afers Internacionals" 2009, nr 85–86, s. 220–228; R. Russell, J.G. Tokatlián, *América Latina…*, op.cit., s. 165–172.

were the target of European colonial expansion; although most Latin American countries secured their independence in the early 19th century whereas Caribbean countries followed suit only in the second half of the 20th century, they still share the experience of struggling against neo-colonialism; (2) the economies of most countries of the region have a relatively weak position in the global market and remain dependent on exports, mainly of necessity goods, despite many attempts to change that state of affairs; (3) the countries have developed a specific hierarchical social model where descendants of European colonisers are at the top of the social ladder and all the other citizens are at the bottom; (4) all countries of the region need to take into account the hegemonic pressure of the United States in conducting their foreign policies (albeit it manifests itself differently in Central America and the Caribbean than it does in South America); and finally, (5) the abundant literature concerning this part of the world proves the existence of a multitude of interrelations and interdependencies in the region. On this basis, the author analyses the foreign policies of selected Latin American and Caribbean countries.

Keywords: foreign policy, Latin America, Caribbean.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201607

Sprawiedliwość i solidarność w polityce zagranicznej Izraela na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych

Anna M. Solarz
Uniwersytet Warszawski

Marcin Szydzisz
Uniwersytet Wrocławski

Polityka zagraniczna Izraela jest grą idei i interesów. Idee wywodzą się najczęściej z etyki i tradycji religijnej Żydów i – jak podkreślają izraelscy politycy – są światowym, uniwersalnym dziedzictwem. Powołując się na nie, Izrael stara się jednocześnie usprawiedliwić swoją politykę (interesy), która m.in. na forum ONZ spotyka się z szeroką krytyką, zwłaszcza za łamanie praw człowieka. Dlatego też Izrael szczególną wagę przywiązuje do propagowania idei sprawiedliwości i solidarności, które znalazły swój wyraz m.in. w przyjętych przez ONZ Milenijnych Celach Rozwoju, w tym także do praktycznych działań mających te idee urzeczywistniać. W artykule starano się zweryfikować założenie konstruktywistycznej metody badania stosunków międzynarodowych, iż idee nie muszą być przeciwstawiane interesom – mogą być wkomponowane w nie i eksponowane jako czynnik wznioślejszy i łatwiejszy do akceptacji przez pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych.

Słowa kluczowe: solidarność, sprawiedliwość, Izrael, Milenijne Cele Rozwoju, idee, interesy.

Idee w stosunkach międzynarodowych

Po II wojnie światowej, w obliczu porażki idealistycznych założeń mówiących o tym, że współpraca międzynarodowa, zwłaszcza w ramach Ligi Narodów, wyeliminuje wojny i konflikty, w nauce o stosunkach międzynarodowych przez długi czas przeważała analiza rzeczywistości odwołująca się do kategorii potęgi (czyli siły, zwłaszcza militarnej) i interesu narodowego (czyli egoistycznego pożądania bezpieczeństwa, władzy lub bogactwa)[1]. Do powojennych neorealistów dołączyli w latach 80. XX w.

Anna M. Solarz – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.
Marcin Szydzisz – doktor, Instytut Studiów Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski.

[1] A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, tłum. W. Derczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 93.

neoliberałowie, którzy obok siły i interesu narodowego dostrzegali także wpływ instytucji międzynarodowych. Wszyscy oni jednak akcentowali „materialistyczne" przyczyny, leżące u podstaw rozwoju stosunków międzynarodowych.

W latach 90. po upadku żelaznej kurtyny i w obliczu wielu zmian na świecie dostrzeżono także wpływ idei, jako czwartego czynnika o zupełnie innym, niematerialnym charakterze[2]. Swój renesans przeżywała w tym czasie Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) i cały system powiązanych z nią instytucji. Odżyły idee, które legły u podstaw jej powstania, w tym m.in. sprawiedliwość i solidarność międzynarodowa. Obie te blisko powiązane ze sobą wartości znalazły szczególny wyraz w przyjętych na szczycie we wrześniu 2000 r. Milenijnych Celach Rozwoju (Millennium Development Goals, MDGs)[3]. Realizacja idei sprawiedliwości wymaga solidarności międzynarodowej i wiąże się – jak zauważają badacze – m.in. z ograniczeniem przemocy w stosunkach międzynarodowych, prymatem praw człowieka, pomocą rozwojową i budowaniem konsensusu wokół zasad zrównoważonego rozwoju, kształtowaniem przekonania o konieczności poszanowania różnorodności kulturowej czy wreszcie pielęgnowaniem pamięci historycznej oraz przeświadczeniem o potrzebie wyrównania krzywd dziejowych[4].

W nauce o stosunkach międzynarodowych w latach 90. XX w. uśpiona debata materializm – idealizm rozgorzała na nowo, przy czym, jak zauważa Alexander Wendt, wpływ idei na stosunki międzynarodowe rozważano w dwojaki sposób. Pierwszy stawiał je niejako „obok" przyczyn materialnych, tj. wyłączał idee z oddziaływania na nie, uznawał wyjaśnianie „ideowe" za odrębne od wyjaśniania za pomocą interesu, potęgi czy instytucji. Na przykład Judith Goldstein i Robert Keohane zauważają, że idee tak samo jak interesy tłumaczą aktywność ludzką, czyli właśnie stawiają oba te czynniki niejako „obok" siebie[5]. Drugie podejście – konstruktywistów społecznych – rozwija wspomniany Wendt, dostrzegając obecność idei, wkomponowanych w „bazę materialną" interesów i potęgi, a także instytucji, które zresztą, zdaniem tego badacza, jako zbudowane z norm i zasad „znajdują się zdecydowanie po idealistycznej stronie"[6]. W ten sposób idee nie są już przeciwstawiane pozostałym czynnikom, ale stanowią ich istotny element, często eksponowany w polityce państwa jako wznioślejszy i łatwiejszy do akceptacji przez pozostałych uczestników rzeczywistości międzynarodowej. Znalazło to swój wyraz m.in. w koncepcji *soft power* i dyplomacji publicznej, której istotnym elementem stała się m.in. polityka kulturalna.

---

[2] Por. ibidem.

[3] Por. *United Nations Millennium Declaration*, http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf; por. też http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml (data dostępu: 15.01.2016).

[4] P.A. Świtalski, *Idea sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych: nowe wyzwania*, „Sprawy Międzynarodowe" 2012, nr 2, s. 79–100.

[5] J. Goldstein, R.O. Keohane, *Ideas and foreign policy: An analytical framework*, w: J. Goldstein, R.O. Keohane (red.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca 1993, s. 4; por. też A. Wendt, *Społeczna teoria…*, op.cit., s. 94.

[6] Ibidem.

Podejście konstruktywistyczne szybko zyskało szerokie grono zwolenników wśród badaczy stosunków międzynarodowych, także ze względu na to, że włączało do rozważań sferę kultury. Wendt definiuje kulturę jako „wiedzę wspólną i zbiorową[7]. W tej wiedzy osadzonych jest wiele idei oddziałujących na decyzje polityków, w tym także prowadzoną przez państwa politykę zagraniczną. Ważnym składnikiem kultury pozostają „wspólna i zbiorowa" historia i tradycja oraz powiązana z nimi religia.

Obecność i wpływ czynnika religijnego na stosunki międzynarodowe potwierdzają przełomowe wydarzenia ostatnich dekad, takie jak upadek komunizmu i innych dyktatur po zimnej wojnie czy rozwój religijnych ruchów fundamentalistycznych i ich aktywność na poziomie międzynarodowym (międzynarodówki islamistyczne, 11 września 2001 r., zamachy w Madrycie, Londynie, Paryżu, rozwój sytuacji w regionie bliskowschodnim itd.). Także izraelską politykę zagraniczną, którą zwykło się przez lata utożsamiać z polityką bezpieczeństwa i postrzegać przez pryzmat realizmu[8], poddano analizie pod kątem wpływu idei, zwłaszcza tych zaczerpniętych z żydowskiej specyfiki kulturowej[9]. Niniejszy artykuł wpisuje się w ten nurt rozważań, a jego celem jest weryfikacja konstruktywistycznej metody badania stosunków międzynarodowych poprzez analizę izraelskiej aktywności na forum ONZ, zwłaszcza w kontekście realizacji MDGs.

Polityka izraelska a wartości zachodnie i humanitaryzm

Obserwatorzy podkreślają, że o kształcie polityki zagranicznej Izraela decydują w szczególności trzy czynniki[10]. Pierwszym z nich jest geopolityka państwa żydowskiego – wyspy otoczonej przez wrogich sąsiadów. Przypomina to getto, w którym Żydzi mieszkali przez długie swoje dzieje, stąd mówi się m.in. o kompleksie getta w polityce izraelskiej[11]. Drugim są silne związki z Europą i Stanami Zjednoczonymi. W początkach swojej państwowości Izrael bardzo mocno identyfikował się z państwami postkolonialnymi, zwłaszcza afrykańskimi[12]. Syjonizm, który był ideą sprawczą

---

[7] Ibidem, s. 150.

[8] C. Jones, *The foreign policy of Israel*, w: R. Hinnebusch, A. Ehteshami (red.), *The Foreign Policies of Middle East States*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London 2002, s. 115.

[9] Por. m.in. S. Sandler, *Is there a Jewish foreign policy?*, „The Jewish Journal of Sociology" 1987, nr 2, s. 115–121; idem, *The State of Israel, the Land of Israel, the Statist and Ethnonational Dimensions of Foreign Policy*, Greenwood Press, Westport 1994; idem, *Toward a theory of world Jewish politics and Jewish foreign policy*, „Hebraic Political Studies" 2007, t. 2, nr 3, s. 326–360; idem, *Towards a conceptual framework of world Jewish politics: State, nation and diaspora in Jewish foreign policy*, „Israel Affairs" 2004, nr 1–2, s. 301–312.

[10] A.M. Kacowicz, *Israel: The development of a discipline in a unique setting*, w: B. Tickner, O. Wæver (red.), *International Relations Scholarship Around the World*, Routledge, London 2009.

[11] A. Dowty, *Israeli foreign policy and the Jewish question*, „Middle East Review of International Affairs" 1999, t. 3, nr 1, http://www.gloria-center.org/1999/03/dowty-1999-03-01/ (data dostępu: 3.01.2014).

[12] Por. A.M. Solarz, *Czarna Afryka w polityce bezpieczeństwa Izraela*, w: A. Żukowski (red.), *Konteksty bezpieczeństwa w Afryce. Konflikty, wojny, polityka bezpieczeństwa*, Forum Politologiczne, t. 17, Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2014, s. 223–244.

państwa Izrael, miał jednak korzenie europejskie. Obecnie w obliczu konfrontacji z krajami muzułmańskimi Izrael zdecydowanie podkreśla swoją przynależność do świata wysokorozwiniętego, co ma istotny wpływ na jego politykę także wobec MDGs. Jako trzeci czynnik należy wymienić żydowską kulturę polityczną[13]. Mieści się on niewątpliwe w domenie idei, opartej na tradycji żydowskiej[14], ale także na syjonizmie, który, choć z założenia stawiał się w opozycji do judaizmu, bardzo wiele z niego czerpał. Żydowska tradycja religijna stała się bowiem podstawą „wyjątkowości" Izraela wśród innych państw świata, legła u podstaw jego narodowego etnosu i tożsamości[15]. Ta wyjątkowość jest jednak częścią kultury zachodniej, która wyrosła z judeochrześcijańskich korzeni. Izrael czuje się zatem częścią tej kultury, choć równocześnie podkreśla swoją specyfikę.

Podkreślenie humanitarnych wartości, wynikających zarówno z judaizmu, jak i szerzej z zachodniego przywiązania do tolerancji oraz wolności i praw człowieka, jest charakterystyczne dla współczesnego Izraela. Znajduje to swój wyraz w dokumentach, m.in. w Deklaracji niepodległości Izraela, a także w wielu wystąpieniach dyplomatów izraelskich na forum międzynarodowym. We wrześniu 2015 r. premier Benjamin Netanjahu zwracał na to uwagę podczas swojego przemówienia na forum ONZ. Zauważał m.in.:

> W regionie doświadczonym przez plagę przemocy i niewyobrażalnej nietolerancji, w którym islamski fanatyzm niszczy skarby starożytnych cywilizacji, Izrael jawi się jako latarnia oświecenia i tolerancji. Izrael jest daleki od narażania świętych miejsc – zapewnia im bezpieczeństwo. Ponieważ w przeciwieństwie do władz, które rządziły Jerozolimą w przeszłości, Izrael szanuje święte miejsca i wolność wyznania wszystkich – Żydów, muzułmanów, chrześcijan, wszystkich[16].

Wyraźne podkreślanie bliskich Zachodowi wartości to zauważalna strategia polityczna Izraela na arenie międzynarodowej. Izraelskie władze starają się wpisać w dychotomię: świat destrukcji i średniowiecznych zabobonów a obszar ładu i oświecenia oczywiście po stronie tych, którzy bronią tych drugich, humanitarnych i ogólnoludzkich wartości. W cytowanym wyżej przemówieniu izraelski premier zaznaczał również:

> Na Bliskim Wschodzie wartości te są brutalnie atakowane przez wojujących islamistów, którzy zmuszają miliony przerażonych ludzi do ucieczki w odległe strony. Dziesięć mil od ISIS, kilkaset jardów od morderczych pełnomocników Iranu, Izrael stoi na tym

---

[13] A.M. Kacowicz, *Israel…*, op.cit.

[14] Por. M. Brecher, *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Process*, Oxford University Press, London – Toronto – Melbourne 1972, s. 229.

[15] Por. A. Dowty, *The Jewish State: A Century Later*, University of California Press, Berkeley – Los Angeles – London 1998.

[16] *Full text of Netanyahu 2015 address to the UN General Assembly*, 1.10.2015 r., http://www.timesofisrael.com/full-text-of-netanyahu-2015-address-to-the-un-general-assembly/ (data dostępu: 25.01.2016).

wyłomie – dumnie i odważnie, broniąc wolności i postępu. Izrael jest linią frontu cywilizacji w walce z barbarzyństwem[17].

Wielokrotnie w przemówieniach przedstawicieli Izraela w ONZ pojawia się kwestia udziału państwa żydowskiego w działaniach organizacji mających na celu powstrzymanie chorób czy szerzej w ogóle wsparcie i rozwój najuboższych członków społeczności międzynarodowej, a więc w aktywnościach, które niewątpliwie zasadzają się na sprawiedliwości i solidarności międzynarodowej[18]. Izrael podkreśla, że chętnie dzieli się swoimi osiągnięciami w rozwoju nowych technologii, zwłaszcza związanych z produkcją żywności, nawadnianiem czy pozyskiwaniem energii, co w istotny sposób może poprawić położenie państw rozwijających się[19]. Co więcej, działalność ta jest inspirowana ideami wynikającymi z „żydowskości", jednak – jak się wydaje – ma także na celu wzmocnienie izraelskiego *soft power*, czyli jest bardzo silnie powiązana z obroną interesów tego kraju na arenie międzynarodowej.

Idea sprawiedliwości i solidarności w żydowskiej tradycji religijnej

Przedstawiciele państwa żydowskiego w swoich wypowiedziach na forum instytucji systemu ONZ bardzo często odwołują się do tradycji religijno-historycznej Żydów, zwłaszcza do Biblii, Talmudu czy do żydowskiej tradycji świątecznej i modlitewnej[20]. Instytucje izraelskie świadczące pomoc rozwojową Trzeciemu Światu, np. Izraelska Agencja ds. Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju (MASHAV), za myśl przewodnią swojej działalności często uznają słowa z Księgi Powtórzonego Prawa (Pwt 15:7): „Jeśli będzie u ciebie ubogi któryś z twych braci, w jednym z Twoich miast, w kraju, który ci daje Pan, Bóg twój, nie okażesz twardego serca wobec niego ani nie zamkniesz swej ręki przed ubogim swym bratem"[21]. Zwraca się uwagę na wpływ żydowskiej, rabinicznej tradycji *tikkun olam*, czyli naprawiania świata, na decyzje żydowskich polityków[22]. Pytanie, które warto sobie zadać, brzmi: czy jest

[17] Ibidem.

[18] Np. o udziale Izraela w walce z ebolą w Afryce Zachodniej mówił przedstawiciel tego kraju w ONZ m.in. 23.10.2015 r.; por. http://embassies.gov.il/un/statements/general_assembly/Pages/70-years-since-the-adoption-of-the-UN-charter.aspx (data dostępu: 27.01.2016).

[19] Por. http://embassies.gov.il/un/statements/committee_statements/Pages/Agriculture-Development,-Food-Security-and-Nutrition.aspx (data dostępu: 27.01.2016); zob. też http://embassies.gov.il/un/statements/general_assembly/Pages/Amb.-Prosor-speaks-at-the-Sustainable-Energy-For-All-Forum.aspx (data dostępu: 27.01.2016).

[20] Por. np. http://embassies.gov.il/un/statements/security_council/Pages/Prosor-recites-Israel%-E2%80%99s-National-Anthem-to-honor-the-fallen-soldiers-at-UNSC.aspx (data dostępu: 13.06.2015); http://embassies.gov.il/un/statements/general_assembly/Pages/Amb-Roet-Addresses-UNGA-Briefing-on-Nepal.aspx (data dostępu: 27.01.2016).

[21] Por. http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Aid/Pages/Israeli%20Humanitarian%20Relief-%20MASHAV%20-%20the%20Israel%20F.aspx (data dostępu: 13.06.2015); cytaty z Biblii za *Biblią Tysiąclecia*, Wydawnictwo Pallottinum, Poznań 2000.

[22] A. Dowty, *Israeli foreign policy*…, op.cit.

to zabieg czysto retoryczny, aby pod nośną ideą ukryć rzeczywistą grę interesów w polityce Izraela, czy też rzeczywiście Biblia, Talmud, tradycja w jakimś stopniu kierują postępowaniem izraelskich decydentów i instytucji? Zgodnie z podejściem konstruktywistów, analizując politykę izraelską, nie musimy tych kwestii sobie przeciwstawiać.

Sprawiedliwość

Sprawiedliwość w tradycji żydowskiej jest z oczywistych względów terminem religijnym, nie wyłącznie etycznym czy społecznym – to Bóg jest źródłem „jedności słusznego sądu i słusznego działania"[23]. To Bóg ustanowił na ziemi prawo i sprawiedliwość, dlatego trzeba postępować za Bogiem, by sprawiedliwość osiągnąć: „Nazywasz Boga sprawiedliwym, a więc i ty bądź sprawiedliwy" (Sifre do Pwt 11:22) – według midrasza opisującego naśladownictwo Boga, tj. odbicie Bożego działania w ludzkich uczynkach (Pwt 11:23). W stosunkach międzyludzkich tradycja biblijna nakazuje: „osądzaj każdego przez wzgląd na jego dobro", czyli boskie miłosierdzie ma być dla człowieka modelem jego stosunków z bliźnim i miarą jego sądów. Podkreśla się, iż sprawiedliwość wyrasta z miłości[24]. Bóg zobowiązał człowieka wobec bliźniego, co przejawia się w nakazie sprawiedliwości – nie wystarczy tylko zaniechanie czy zapobieganie naruszeniu prawa innego człowieka, jako nakaz społeczny wymaga się raczej aktywnego uznania równości tego innego.

Warto podkreślić, że dla Żydów także wróg jest bliźnim. Zasada sodomitów mówi, iż nie wystarczy tylko nie szkodzić bliźniemu, ale trzeba też spełniać miłosierne uczynki wobec niego: „Oto była wina siostry twojej, Sodomy: odznaczała się ona i jej córki wyniosłością, obfitością dóbr i spokojną pomyślnością, ale nie wspierały biednego i nieszczęśliwego" (Ez 16:49). W ten sposób „sprawiedliwym jest dopiero ten, który pomaga bliźnim"[25]. To spostrzeżenie staje się niezwykle ważne dla społecznych przepisów Biblii i Talmudu, gdyż w ten sposób zwracają się one przeciwko przemocy płynącej z posiadania[26]. „Cadika wychwala się dlatego, że znajduje drogę do swych potrzebujących bliźnich, kształtując przez to ludzkie życie: «Sprawiedliwy dźwiga świat»" (Targum do Prz 10:25). Według słów rabbiego Jochanana: „Także ze względu na jednego sprawiedliwego świat by istniał"[27].

---

[23] Por. *Sprawiedliwość*, w: A.T. Khoury (red.), *Leksykon podstawowych pojęć religijnych. Judaizm, chrześcijaństwo, islam*, tłum. J. Marzęcki, Pax, Warszawa 1998, s. 964–966; por. też E. Kessler, *The Jewish concept of justice*, http://www.theway.org.uk/Back/s097Kessler.pdf (data dostępu: 18.01.2016).

[24] Określa się to jako *cedaka*, czyli sprawiedliwość i miłosierdzie (*cadik* 'sprawiedliwy', a *chasid* 'miłujący'). To podejście bardzo zaważyło na ortodoksyjnym judaizmie. Por. *Sprawiedliwość*, op.cit.

[25] Ibidem.

[26] Ibidem.

[27] Ibidem.

Solidarność

Przez długie wieki Żydzi żyli w izolacji, obawiając się o swoją tożsamość (budowaną na fundamencie religii), a często też o fizyczne przetrwanie. Z tych czasów wywodzi się żydowska solidarność, o której często się wspomina w kontekście analizy relacji wewnątrz tej grupy[28]. Izolacja Żydów została przełamana dopiero w XIX w. w wyniku żydowskiego ruchu oświeceniowego (Haskala), a także zmiany w prawodawstwie państw europejskich po rewolucji francuskiej.

Jedność całej ludzkości jest ideą bardzo starą w religii żydowskiej. Wiążą się z nią tzw. prawa Noachidów (prawa potomków Noego), czyli: (1) nie będziesz oddawał czci idolom; (2) nie będziesz mordować; (3) nie będziesz kraść ani rabować; (4) nie będziesz cudzołożyć ani żyć rozwiąźle; (5) nie będziesz bluźnić imieniu Boga; (6) nie będziesz spożywać mięsa wyciętego z żywego zwierzęcia (zabrania okrucieństwa wobec zwierząt); (7) zorganizujesz system sądownictwa, by orzekać, wymierzać sprawiedliwość i dbać o przestrzeganie powyższych przykazań (nakazuje szerzenie sprawiedliwości)[29].

W zasadzie zakłada się, iż są to prawa naturalne, których spełnianie czyni człowieka sprawiedliwym niezależnie od tego, czy jest Żydem, czy też nie. Świadczy to o uznaniu w judaizmie „moralnej wspólnoty rodzaju ludzkiego", który ma przecież jedno pochodzenie. Wśród myślicieli żydowskich średniowiecza, ale i w czasach nowożytnych podkreśla się równą godność wszystkich ludzi („Cała bez wyjątku ludzkość jest stworzona na obraz Boga")[30].

Z tym wiąże się także przekonanie o równości wszystkich ludzi („Prawi wszystkich narodów będą dziedzicami świata, który nadejdzie")[31]. Tradycja rabiniczna zauważa różnice między ludźmi (niektóre pochodzą od Boga, np. kolor skóry), ale obowiązkiem człowieka jest niwelowanie różnic, które wprowadził człowiek, oraz uprzedzeń z tym związanych. Żydzi są narodem wybranym, ale to nie znaczy, że są lepsi i mogą się wywyższać nad inne narody – ich „wybranie" wiąże się raczej z obowiązkiem, od nich Bóg więcej wymaga.

Zasada *cedaki* stosuje się także wobec nie-Żydów (tak należy interpretować kategorię cudzoziemców, których uznaje się za szczególnie potrzebującą i wymagającą troski obok sierot, wdów i ubogich – w Torze mówi się o tym ponad 20 razy)[32]. Kiedy w latach 60. XX w. w Wielkiej Brytanii słowo „imigrant" nabrało negatywnego odcienia, dobrze ugruntowana i względnie zasymilowana wspólnota żydowska zaczęła określać się jako „wspólnota imigrantów" i uznawać, że wszelkie ataki na nowe wspólnoty tego typu to także ataki na nią[33].

---

[28] Por. A. Dowty, *Israeli foreign policy…*, op.cit.

[29] A. Uterman, *Żydzi. Wiara i życie*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1989, s. 18.

[30] *Jedność ludzkości*, w: A.T. Khoury (red.), *Leksykon podstawowych pojęć…*, op.cit., s. 332–333.

[31] P. Morgan, C. Lawton (red.), *Problemy etyczne w tradycjach sześciu religii*, tłum. D. Habrajska, Pax, Warszawa 2007, s. 239.

[32] Ibidem, s. 225.

[33] Ibidem.

Antyizraelska ONZ? – obrona interesów na forum organizacji

Istnienie Izraela związane jest z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Decyzja o jego powstaniu zapadła na forum tej organizacji. W listopadzie 1947 r. Zgromadzenie Ogólne nowo powstałej organizacji postanowiło rozwiązać problem zarządzanej przez Brytyjczyków Palestyny. Zdecydowano się na jej obszarze powołać do życia dwa państwa. Dla Żydów było to spełnienie ich marzeń o niepodległości i odrodzenie państwowości, po dwóch tysiącleciach, na ziemi, która była siedzibą ich przodków; dla arabskiej ludności była to *Nakba* (dzień katastrofy).

Organizacja Narodów Zjednoczonych w pewnych sensie była matką żydowskiej państwowości. Dla wielu Izraelczyków już wkrótce stała się ona jednak matką wyrodną. Władze Izraela, doceniając znaczenie ONZ, szybko włączyły się w działalność na forum tej organizacji. Izrael został przyjęty do ONZ już w maju 1949 r.[34] Od samego początku swojej aktywności w ramach organizacji był traktowany wrogo przez państwa arabskie. Starały się one stworzyć szeroką antyizraelską koalicję, wykorzystując Ruch Państw Niezaangażowanych i wsparcie bloku wschodniego. Działania te przybierały kilka postaci.

Po pierwsze, ta szeroka platforma pozwalała na forum Zgromadzenia Ogólnego przyjmować większością głosów rezolucje, które władze w Tel Awiwie uważały za wymierzone w ich dobre imię i interesy. Do 1991 r. przyjęto ich ponad 60[35].

Po drugie, w latach 70. w ramach systemu ONZ powstało kilka struktur o propalestyńskim charakterze. Do takich należy zaliczyć Wydział ds. Praw Palestyńskich (The Division of the Palestinian Rights), Komitet ONZ ds. Realizacji Niezbywalnych Praw Ludności Palestyńskiej (The Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People) czy Specjalny Komitet Badający Izraelskie Działania Wpływające na Prawa Człowieka Palestyńczyków i Innych Arabów na Terytoriach Okupowanych (Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories).

Po trzecie, wątpliwości władz Izraela budziło funkcjonowanie niektóry oficjalnych agencji działających w ramach systemu Narodów Zjednoczonych. Za wymierzone przeciwko Izraelowi uważano w szczególności działania Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) oraz Komisji Praw Człowieka. Niektóre rezolucje UNESCO wprost potępiały aktywności państwa żydowskiego na Zachodnim Brzegu i we wschodniej Jerozolimie[36]. Komisji Praw Człowieka zarzucano,

---

[34] Za przyjęciem rezolucji głosowały 33 państwa, 11 było przeciw, a 13 wstrzymało się od głosu. Podczas posiedzenia państwa arabskie zdecydowanie oponowały przeciw przyjmowaniu Izraela do ONZ. Delegacja Libanu zaproponowała nawet przełożenie głosowania na kolejną sesję Zgromadzenia Ogólnego. Zob. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.207 (data dostępu: 20.11.2015).

[35] Zob. http://www.ifamericansknew.org/stat/un.html (data dostępu: 20.11.2015).

[36] W latach 1974–1978 UNESCO przyjęła wiele rezolucji odbieranych jako antyizraelskie. Poza tym organizacja ta wprowadziła również sankcje finansowe. Za działanie o charakterze antyizraelskim władze w Tel Awiwie odbierają również przyjęcie w 2011 r. Palestyny do tej organizacji. Zob. *Israel at the UN:*

że monitoruje przestrzeganie praw przez Izraelczyków (powołując do życia specjalnie do tego oddelegowane agendy), ignorując cięższe pogwałcenia praw człowieka przez wiele innych państw. Międzynarodowa organizacja żydowska – Liga Przeciwko Zniesławieniu (Anti-Defamation League, ADL), podawała przykłady wielu działań w systemie ONZ, które jej zdaniem miały wyjątkowo antyizraelski charakter[37].

Po czwarte, władze Izraela za niesprawiedliwe uznawały pomijanie go w wyborach do różnego rodzaju ciał powstających w oparciu o klucz regionalny. Na skutek opozycji państw arabskich nie mógł być on wybierany z grupy azjatyckiej. Ostatecznie Izrael ma szansę uczestniczyć w pracach struktur ONZ, licząc, że zostanie rekomendowany przez grupę państw zachodnioeuropejskich. W 2000 r. zaczęto go wybierać do agend mających siedzibę w Nowym Jorku, a dopiero od 2013 r. także tych z siedzibą w Genewie. Do tego momentu Izrael nie miał szans na stanie się członkiem ważnej dla niego Komisji Praw Człowieka[38].

Negatywny odbiór Izraela na forum systemu ONZ wywoływało w Tel Awiwie przekonanie, że organizacja nie jest obiektywna w swoich ocenach. Państwo żydowskie mogło liczyć tylko na poparcie niektórych państw. Za podstawowego sojusznika Izraela uchodziły Stany Zjednoczone. Trzeba jednak pamiętać, że Waszyngton stał się stronnikiem Izraela dopiero po wojnie sześciodniowej. Od tego czasu wsparcie USA okazuje się jednak kluczowe. Stany Zjednoczone skutecznie blokowały przyjęcie rezolucji Rady Bezpieczeństwa, które miały szczególnie antyizraelski wydźwięk, w tym tych, które mogłyby prowadzić do nałożenia sankcji.

Mimo z reguły negatywnych recenzji swojej działalności Izrael nie rezygnował z aktywnej postawy na forum ONZ. Izraelczycy próbowali poprzez swoich przedstawicieli bronić swojego stanowiska i usprawiedliwiać swoje działania. W dużej części przypadków nie przynosiło to zakładanych efektów. Za najpoważniejszą porażkę można uznać przyjęcie w 1975 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucji nr 3379, uznającej syjonizm za jedną z postaci rasizmu[39]. Izraelska dyplomacja nie była w stanie przekonać społeczności międzynarodowej, by odrzuciła ten projekt. Polityczna platforma zbudowana przez państwa arabskie, wspierane przez inne kraje Trzeciego Świata, a także ZSRR i kraje tzw. demokracji ludowej, okazała się silniejsza.

Pewne nadzieje na zmianę podejścia społeczności międzynarodowej do Izraela, a tym samym nastawienia instytucji w systemie ONZ, pojawiły się wraz z upadkiem bloku wschodniego. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczęły proces demokratyzacji i ich zależność od Moskwy znikła lub znacznie osłabła. Tym samym

---

A History of Bias and Progress, wrzesień 2012 r., http://www.adl.org/israel-international/un-international-organizations/c/Israel-at-the-UN.pdf (data dostępu: 10.11.2015).

[37] Ibidem.

[38] M. Bart, *United Nations: The U.N. relations with Israel*, http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/UN/israel_un.html (data dostępu: 4.12.2015).

[39] W rezolucji był fragment, który wzywał do „eliminacji kolonializmu, neokolonializmu, obcej okupacji, syjonizmu, apartheidu i innych postaci rasistowskiej dyskryminacji". Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 3379, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379(XXX) (data dostępu: 27.10 2015).

rządy emancypujących się krajów przestały być pryncypialnie antyizraelskie. Bardziej pozytywne nastawienie do Izraela było również spowodowane rozpoczęciem izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego. Efektem zaistniałych zmian było odwołanie rezolucji nr 3379 z 1975 r.[40] Niestety ta pozytywna dla Izraela tendencja się nie utrwaliła. Można odnieść wrażenie, że Zgromadzenie Ogólne i inne instytucje w systemie ONZ w zasadzie powróciły do antyizraelskiej retoryki. Przychylne Izraelowi środowiska za przejawy tego rodzaju działań uznają liczne aktywności różnych agend ONZ. Zwracają one uwagę na fakt, że Zgromadzenie Ogólne po wybuchu II intifady (2000 r.), potępiając Izrael, nigdy nie podniosło problemu przemocy Palestyńczyków. W tym kontekście wspomina się również o konferencji durbańskiej (2001 r.), raporcie Goldstona (2010 r.) czy potępieniu izraelskiej akcji przeciwko flotylli wolności (2010 r.)[41]. Za antyizraelskie uznano również rezolucje potępiające działania wojenne w Libanie (2006 r.) oraz opinię doradczą Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, dotyczącą tzw. bariery bezpieczeństwa (2004 r.)[42].

Jako przejaw tego rodzaju działań Izrael postrzegał również podwyższenie statusu Palestyny w ONZ. W listopadzie 2012 r. uchwalono rezolucję A/RES/67/19[43], w której uznano Palestynę za nieczłonkowskie państwo-obserwatora. Taka decyzja Zgromadzenia Ogólnego była powszechnie uznana za wyjątkowy sukces palestyńskiej dyplomacji. Dla Izraelczyków była to z kolei prestiżowa porażka. Władze w Tel Awiwie zawsze podkreślały, że antyizraelskie działania podejmuje koalicja państw, które, w większości, same nie przestrzegają praw człowieka i nie są w pełni demokratyczne. Izraelscy politycy zauważali, że kraje akceptujące nowoczesne standardy z dużo większym zrozumieniem traktowały Izrael[44]. Jednak w przypadku tego głosowania nie można już było bronić tezy, że demokratyczne państwa stoją po stronie Izraela. Za rezolucją opowiedziały się bowiem takie kraje, jak: Austria, Belgia, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Islandia, Japonia, Liechtenstein, Luksemburg, Nowa Zelandia, Norwegia, Portugalia, Serbia, Szwajcaria, Szwecja i Włochy. Duża część innych państw europejskich (jak Polska, Niemcy i Wielka Brytania) wstrzymała się od głosu. A spośród innych państw demokratycznych tylko Czechy, Kanada i Stany Zjednoczone (obok pięciu mniejszych państw) głosowały przeciwko tej rezolucji[45].

---

[40] Do unieważnienia rezolucji doszło w 1991 r. Zob. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/86 (data dostępu: 27.10 2015).

[41] Podczas konferencji w Durbanie zarzucono Izraelowi rasizm, raport Goldstona krytycznie wypowiadał się o izraelskiej operacji „Płynny Ołów" w Strefie Gazy, w 2010 r. zaś rząd Izraela został potępiony przez kilkanaście państw za akcję przeciwko pasażerom statków, które usiłowały przerwać blokadę Strefy Gazy. Władze Izraela uznawały te wszystkie działania za niesprawiedliwe i stronnicze.

[42] *Israel at the UN*..., op.cit.

[43] Por. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/19 (data dostępu: 28.09.2016).

[44] Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ uważane za antyizraelskie zwykle nie zyskiwały poparcia krajów zachodnich. Przez długi czas również te państwa nie uznawały oficjalnie palestyńskiej państwowości.

[45] *General Assembly votes overwhelmingly to accord Palestine 'non-member observer state' status in United Nations*, 29.11.2012 r., http://www.un.org/press/en/2012/ga11317.doc.htm (data dostępu: 21.11.2015).

Izraelskie władze uważają ONZ za stronniczą organizację. Na potwierdzenie tej tezy cytują słowa dwóch sekretarzy generalnych. W 2006 r. Kofi Anan mówił: „zwolennicy Izraela czują, że jest on surowo osądzony według standardów, które nie są stosowane do ich wrogów, i zbyt często jest to prawda, szczególnie w niektórych organach ONZ”[46]. Rok później kolejny sekretarz, Ban Ki-moon, na spotkaniu z liderami Ligii Przeciwko Zniesławieniu przyznał, że Izrael dotychczas był traktowany źle i to nastawienie nadal pozostaje problemem[47]. Swoją opinię Ban Ki-moon powtórzył jeszcze w sierpniu 2013 r. w Izraelu. „Niestety, ze względu na izraelsko-palestyński konflikt Izrael jest krytykowany i cierpi z powodu uprzedzeń – a czasami nawet dyskryminacji”. Sekretarz generalny dodał, że Izrael ma prawo być traktowany tak samo, jak każde inne ze 192 państw[48].

Jednak w ostatnim czasie izraelskie władze akcentują również pozytywne tendencje w relacjach z instytucjami ONZ. Już w 2005 r. Zgromadzenie Ogólne uznało, że 27 stycznia będzie Międzynarodowym Dniem Pamięci Ofiar Holokaustu[49], a dwa lata później to samo gremium przyjęło rezolucję nr 61/255, w której potępiano negowanie Holokaustu[50]. Za proizraelskie działanie uznaje się również przyjęcie zaproponowanego przez to państwo projektu rezolucji dotyczącej rozwoju technologii w rolnictwie (2009 r.). Była to pierwsza sytuacja, gdy Drugi Komitet Ekonomiczny i Finansowy zaakceptował izraelski pomysł[51]. Warto również odnotować fakt, że w styczniu 2015 r. po raz pierwszy w ramach działalności Zgromadzenia Ogólnego odbyła się sesja poświęcona walce ze wzrastającym antysemityzmem[52].

Z całą pewnością Izrael, podobnie zresztą jak inne państwa, wykorzystuje forum ONZ do wyjaśnienia i usprawiedliwienia swojej polityki. Niejednokrotnie jest to miejsce wojen propagandowych toczonych z największymi wrogami, takimi jak Iran czy państwa arabskie. Bezpieczeństwo siedziby narodowej oraz bezpieczeństwo Żydów, rozsianych po całym świecie, ale potencjalnie obywateli Izraela, to najważniejsze interesy, które kierują polityką tego kraju. Zdaniem Izraelczyków, nękający Żydów

---

[46] *Divisions over unjust world economy, contempt for human rights threaten notion of international community, Secretary-General warns in opening general debate*, 19.09.2006 r., http://www.un.org/press/en/2006/ga10500.doc.htm (data dostępu: 26.11.2015).

[47] *Israel at the UN*…, op.cit.

[48] Ibidem.

[49] *General Assembly decides to designate 27 January as annual International Day Of Commemoration to Honour Holocaust Victims*, Zgromadzenie Ogólne ONZ, 1.11.2005 r., http://www.un.org/press/en/2005/ga10413.doc.htm (data dostępu: 2.12.2015).

[50] *Resolution adopted by the UN General Assembly on Holocaust denial (A/RES/61/255, 26 January 2007)*, The Holocaust and the United Nations, Outreach Programme, http://www.un.org/en/holocaustremembrance/docs/res61.shtml (data dostępu: 2.12.2015).

[51] *Israel at the UN*…, op.cit.

[52] Na zakończenie sesji przyjęto oświadczenie. Podpisali je przedstawiciele ponad 40 krajów świata. Zob. *UN General Assembly: Joint Statement against Antisemitism*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Izraela, 22.01.2015 r., http://mfa.gov.il/MFA/InternatlOrgs/Issues/Pages/UN-General-Assembly-Joint-Statement-against-Antisemitism-22-Jan-2015.aspx (data dostępu: 2.12 2015).

od wieków antysemityzm przybiera dziś nową postać, a jego celem staje się państwo żydowskie. Izrael – tak jak kiedyś Żydzi wśród narodów świata – staje się „pariasem społeczności międzynarodowej". Zdaniem izraelskich decydentów, wymierzona w ich państwo krytyka, niewspółmierna do popełnianych przewinień, a przez to niesprawiedliwa, podwójne standardy w traktowaniu go na arenie międzynarodowej, zwłaszcza na forum organizacji międzynarodowych, czy też demonizacja jego działań – służą delegitymizacji Izraela. Oznacza to odebranie „prawa do istnienia", zanegowanie podstaw prawnych i moralnych funkcjonowania tego państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Ta specyficzna forma antysemityzmu jest, zdaniem Żydów, największym zagrożeniem, któremu starają się przeciwdziałać także w organizacjach międzynarodowych.

Dokładniejsza analiza wystąpień izraelskich dyplomatów na forum systemu ONZ pozwala wskazać kilka ich charakterystycznych cech. Po pierwsze, izraelscy politycy starają się pokazać, że państwo żydowskie jest jedyną demokracją na Bliskim Wschodzie, respektującą uniwersalne prawa człowieka i wartości zachodnie, także w oparciu o swoją tradycję i kulturę. Po drugie, podkreślają, że ich ojczyzna jest permanentnie zagrożona i narażona na ataki agresywnie nastawionych państw, których skupiskiem jest przede wszystkim Organizacja Współpracy Islamskiej pod przewodnictwem Iranu. Po trzecie, pomimo tego Izraelczycy wciąż sygnalizują swoją gotowość do bezpośrednich negocjacji ze wszystkimi umiarkowanymi siłami, które zaakceptują istnienie państwa żydowskiego (w szczególności jeśli chodzi o relacje z Palestyńczykami)[53]. Jest jednak jeszcze sfera związana z działalnością humanitarną i rozwojową, w którą także angażuje się Izrael, starając się wykazać, iż jego wkład w rozwój sprawiedliwości i solidarności międzynarodowej jest większy niż potencjał demograficzny czy terytorialny, jaki sobą reprezentuje. Jak się wydaje, trudno tę dziedzinę aktywności oddzielić od podstawowych interesów, którym służy izraelska polityka, zwłaszcza na forum ONZ. Dobrym przykładem takich działań są Milenijne Cele Rozwoju.

MDGs w polityce izraelskiej i aktywność MASHAV

Mimo zdystansowanego stanowiska wobec polityki ONZ władze Izraela w sposób wymierny włączyły się w realizację Milenijnych Celów Rozwoju. Warto podkreślić, że Izrael ma długą tradycję angażowania się w różne aspekty pomocy rozwojowej. Od

[53] Najlepiej widać ten rodzaj argumentacji podczas ostatnich przemówień premiera Netanjahu na forum Zgromadzenia Ogólnego oraz wystąpień stałego przedstawiciela Izraela przy ONZ. Zob. http://embassies.gov.il/un/statements/general_assembly/Pages/General-Assembly.aspx (data dostępu: 3.12.2015). Często jednak także pod adresem Palestyńczyków i państw ich wspierających kierowane są słowa gorzkie lub wręcz obraźliwe. Czynione jest to z mniejszą lub większą dozą cynizmu (choć to właśnie Palestyńczykom Izrael zarzuca cynizm). Między innymi podczas swojego pożegnalnego przemówienia w ONZ ambasador Ron Proser wyraził przekonanie, że jeśli Palestyńczycy każą ONZ przegłosować stwierdzenie, iż Ziemia jest płaska, to organizacja ta to zrobi. Por. http://embassies.gov.il/un/statements/general_assembly/Pages/Ambassador-Prosor's-final-speech-at-the-General-Assembly-.aspx (data dostępu: 20.12.2015).

samego początku swojego istnienia w oficjalnych wystąpieniach polityków izraelskich podkreślano zasady solidaryzmu oraz sprawiedliwości społecznej. Pierwszy premier tego państwa mówił:

> Zasady wzajemnej pomocy i solidarności powinny stanowić podstawę międzynarodowych relacji pomiędzy ludźmi [i] muszą być one oparte na solidarności wszystkich istot ludzkich, mającej swoje źródło w braterstwie oraz we wzajemnej pomocy w każdej dziedzinie życia[54].

To podejście wyznaczało kierunek działania państwa. Jak podkreślają sami Żydzi –

> dla Izraela współpraca rozwojowa jest zarówno moralnym, jak i politycznym zadaniem i ze względu na te dwa aspekty Izrael musi traktować tego rodzaju pomoc jako historyczną misję[55].

Za tymi deklaracjami szła konkretna aktywność. Już w 1957 r. powołano do życia agencję MASHAV, która od początku swojego istnienia w sposób wymierny organizowała różne działania o charakterze pomocowym. Szacuje się, że od swojego powstania przeszkoliła ona, na kursach w Izraelu i za granicą, około 270 tys. osób ze 132 krajów świata. Jej sukcesem było również przygotowanie i przeprowadzenie kilkudziesięciu większych projektów, które były realizowane w różnych państwach świata[56]. W latach 50. i 60. Izrael angażował się przede wszystkim w pomoc Afryce. Władze państwa żydowskiego bardzo mocno podkreślały ideowe związki z powstającymi po rozpadzie imperiów kolonialnych państwami Czarnego Lądu. Szczególnie mocno we wsparcie dla państw tego kontynentu angażowała się administracja Gołdy Meir, która jest uważana za twórcę izraelskiego programu pomocy dla Afryki[57].

Po 2000 r. to właśnie MASHAV stała się odpowiedzialna za wkład Izraela w realizację MDGs. Część jej dotychczasowych działań została wpisana w ośmiopunktowy program MDGs. Można jednak odnieść wrażenie, że i bez ONZ-owskiego programu na rzecz poprawy stanu świata działalność izraelskiej agencji była prowadzona z podobnym zaangażowaniem. Wyznaczenie światowych priorytetów mogło zweryfikować izraelską taktykę niesienia pomocy rozwojowej, być może nieco inaczej rozłożyło jej akcenty, z całą pewnością jednak nie zmieniło pod tym względem strategii Izraela.

---

[54] Ibidem.

[55] *Annual Report of Mashav 2014*, http://mfa.gov.il/MFA/mashav/Publications/Annual_Reports/Documents/AnnualReport2014.pdf (data dostępu: 26.01.2016).

[56] *About MASHAV*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Izraela, http://mfa.gov.il/MFA/mashav/About-MASHAV/Pages/Background.aspx (data dostępu: 26.01.2016).

[57] L. Laufer, *Israel and the developing countries: New approaches to cooperation*, w: *The Twentieth Century Fund*, New York 1967, s. 10; O. Ojo, *Africa and Israel: Relations in Perspective*, Westview Press, Boulder 1988, s. 11; N. Chazan, *Israel and Africa: Challenges for a New Era*, w: D.A. Harris, I. Rabinovich (red.), *Israel and Africa: Assessing the Past, Envisioning the Future*, American Jewish Committee, Tel Aviv University, Tel Aviv 2006, s. 2.

Co charakterystyczne, zarówno w momencie uruchomienia MASHAV, jak i obecnie, pomoc rozwojowa Izraela ma wyraźny wymiar polityczny. Władze w Tel Awiwie pomagały tym państwom, które wykazywały proizraelskie sympatie. Zadaniem niesionego wsparcia, poza oczywistym aspektem humanitarnym, była również próba torpedowania wpływów państw arabskich. Idee wkomponowane były zatem w realizowane przez państwo interesy.

W ramach realizacji MDGs Izrael pomaga przede wszystkim państwom, które były tradycyjnymi odbiorcami ich pomocy. Współcześnie MASHAV angażuje się w projekty adresowane do długoletnich beneficjentów, np. Etiopii[58], Kenii[59] czy Ghany[60]. Aktualnie wsparcie otrzymują również państwa, które od stosunkowo niedawna są uznawane za umiarkowanych sprzymierzeńców Izraela (np. Gruzja, Kirgistan, Uzbekistan, a nawet Chiny czy Indie)[61].

W bardzo niewielkim stopniu jej odbiorcami są państwa regionu bliskowschodniego. Przy wsparciu finansowym rządu duńskiego jest realizowany Regionalny Program Rolny (The Regional Agricultural Program), w którym obok Izraela uczestniczą również Egipt, Jordania i Autonomia Palestyńska[62]. W kooperacji z Japonią, Jordanią i Autonomią Palestyńską Izrael pomaga również w budowaniu parku biznesowo-agrarnego w Jerychu[63]. Agencja MASHAV angażowała się także w jeszcze jeden niewielki projekt, którego uczestnikami były palestyńskie kobiety. We współpracy z Polską Akcją Humanitarną przygotowywała warsztaty pozwalające prowadzić spółdzielnię mleczarską kobietom z palestyńskiej wioski Bet Kahel[64].

W raporcie z realizacji MDGs izraelskiego MSZ nie znalazły się inne działania, w które byłyby zaangażowane państwa bliskowschodnie. Niewielka liczba tego rodzaju programów z jednej strony może świadczyć o braku izraelskiej gotowości do niesienia pomocy swoim najbliższym arabskim sąsiadom, z drugiej jednak wynikać z dystansu czy nawet niechęci arabskich państw do kooperacji z Tel Awiwem. Na forum ONZ Izrael niejednokrotnie mówi o wsparciu, jakie ofiaruje m.in. uchodźcom palestyńskim czy osobom poszkodowanym podczas kolejnych konfrontacji z Izraelem[65]. Z drugiej

---

[58] Z Etiopią Izrael podpisał niezależną umowę o współpracy. Pomoc Addis Abebie udzielana jest na różnych płaszczyznach. Część projektów adresowanych jest tylko i wyłącznie do tego państwa (kooperacja techniczna, walka z tropikalnymi chorobami dziecięcymi). *Implementing the Millennium Development Goals*, http://mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/mashav-millennium.pdf (data dostępu: 18.08.2015).

[59] Np. realizuje projekt związany z zarządzaniem źródłami wody. Zob. ibidem.

[60] Izrael zawarł z tym państwem porozumienie mające na celu realizację programu eksportu lokalnych produktów rolniczych. Zob. ibidem.

[61] Ibidem, s. 17.

[62] Ibidem, s. 17.

[63] Ibidem, s. 18.

[64] Ibidem, s. 9; *Raport roczny*, Polska Akcja Humanitarna 2007, s. 19, http://www.pah.org.pl/m/500/Raport_PAH_2007.pdf.pdf (data dostępu: 26.01.2016).

[65] Por. http://embassies.gov.il/un/statements/Pages/Amb.-Roet-speaks-at-UNRWA's-65-anniversary-conference.aspx (data dostępu: 28.01.2016).

strony sprzeciwia się nawet pośredniej współpracy ONZ z palestyńskimi „organizacjami terrorystycznymi", za jakie uważa np. Hamas[66].

Izraelska pomoc rozwojowa uchodzi za bardzo profesjonalną. Izraelczycy od zawsze starali się ją realizować, angażując stosunkowo niewielkie środki finansowe. Dlatego wypracowali metody jak najskuteczniejszego ich wykorzystania. Dawniej, i częściowo obecnie, pomoc nie przybierała formy transferów pieniężnych czy materialnych, ale miała i ma charakter dzielenia się wiedzą i doświadczeniem w obszarach, w których Izrael mógł poszczycić się największymi osiągnięciami[67]. Przede wszystkim więc wysyła on ekspertów w różne miejsca świata lub szkoli ich u siebie. Współcześnie pomoc realizowana jest przede wszystkim na pięć różnych sposobów: szkolenie w Izraelu, treningi za granicą, konsultacje, długoterminowe wizyty ekspertów oraz międzynarodowe partnerstwo[68].

Z analizy izraelskiej prasy wynika jednak, że Izraelczycy raczej nie interesowali się wkładem swojego państwa w realizację MDGs. Izraelskie portale internetowe odnotowywały jedynie wystąpienia polityków podczas kolejnych konferencji przeglądowych[69]. Poważniejszym echem odbiło się tylko przegłosowanie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dwóch izraelskich rezolucji: „Przedsiębiorczość dla rozwoju" (grudzień 2014 r.) oraz „Technologia rolna dla zrównoważonego rozwoju" (grudzień 2015 r.). Zarówno prasa, jak i izraelskie władze zgodnie uznawały przyjęcie tych dokumentów za sukces izraelskiej dyplomacji, która potrafiła przekonać większość państw członkowskich mimo sprzeciwu państw arabskich. Ówczesny ambasador Izraela przy ONZ, Ron Prosor, w oświadczeniu po przyjęciu pierwszej pisał:

> Izraelskie przedstawicielstwo przy ONZ pracowało bardzo ciężko, aby wprowadzić rezolucję o przedsiębiorczości, teraz nasze przesłanie jest jasne: Nasi przeciwnicy mogą starać się podważyć nasz wkład, ale będziemy kontynuować nasze działania aż do osiągnięcia sukcesu[70].

Za kolejny sukces na forum ONZ uznano przyjęcie drugiego dokumentu zaproponowanego przez Izrael. Obecny izraelski przedstawiciel przy tej organizacji Danny

---

[66] Por. http://embassies.gov.il/un/statements/ecosoc/Pages/Israel-statement-on-PRC-in-ECOSOC.aspx (data dostępu: 28.01.2016).

[67] O. Ojo, *Africa and Israel…*, op.cit., s. 18.

[68] *How we work*, http://mfa.gov.il/MFA/mashav/How_We_Work/Pages/default.aspx (data dostępu: 26.01.2016).

[69] Jednak na ogół ich uwaga koncentrowała się na wątkach pobocznych, np. w 2010 r. najszerzej komentowana była deklaracja prezydenta Szymona Peresa o gotowości bezpośrednich negocjacji z Syrią. *Peres: We are ready to enter direct negotiations with Syria*, 20.09.2010 r., http://www.haaretz.com/israel-news/peres-we-are-ready-to-enter-direct-negotiations-with-syria-1.314832 (data dostępu: 27.01.2016).

[70] M. Schwayder, *Israeli resolution renewed at General Assembly over Arab protests*, 20.12.2014 r., http://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Israeli-resolution-renewed-at-General-Assembly-over-Arab-protests-385257 (data dostępu: 27.01.2016).

Danon nazwał jej przegłosowanie „zwycięstwem izraelskiej innowacyjności”[71]. *Soft power* Izraela zostało w ten sposób w istotny sposób umocnione.

Podsumowanie

Z całą pewnością włączenie się Izraela w realizację MDGs trzeba uznać za działanie właściwe z punktu widzenia interesów tego kraju. W ten sposób państwo żydowskie nie tylko rozwinęło swoje bogate tradycje na polu pomocy rozwojowej, ale także zaprezentowało społeczności międzynarodowej swoje humanitarne oblicze. Izrael stara się z całą pewnością pokazać jako współodczuwający, sprawiedliwy i solidarny z najbiedniejszymi partner. W cytowanym wyżej wystąpieniu premier Netanjahu podkreślał, że państwo żydowskie niesie pomoc wszędzie od Haiti po Nepal[72]. Można mieć jednak wątpliwości, czy inne państwa świata zgodzą się przyjąć taki obraz Izraela, mając na uwadze twardą politykę odwetu wobec Palestyńczyków. W systemie ONZ polityka izraelska stanowi złożoną całość, w której piękne idee zaczerpnięte z żydowskiej kilkutysięcznej historii przeplatają się z bardzo realistycznymi problemami obecnej żydowskiej ojczyzny. Kontestowanie jej istnienia przez wiele państw i grup społecznych, a także jednostek zachęca Izrael do jeszcze usilniejszego epatowania społeczności międzynarodowej swoją bogatą tradycją, z której zaczerpnięto wiele uniwersalnych dla świata idei. Uznanie wkładu Żydów w rozwój cywilizacji światowej, także poprzez udział w realizacji MDGs, stanowi zatem lekarstwo na problem delegitymizacji, z którym wciąż zmaga się Izrael. Można zatem stwierdzić, iż polityka realizowana przez państwo żydowskie na forum ONZ uzasadnia konstruktywistyczny sposób analizy rzeczywistości międzynarodowej – niematerialne idee są wkomponowane w materialne interesy, których kraj ten stara się bronić.

Justice and Solidarity in Israel’s Foreign Policy in the United Nations

Israel’s foreign policy is a game of ideas and interests. The ideas usually have their roots in the Jewish religious tradition and ethic, which – as Israeli politicians emphasise – constitute universal world heritage. By invoking them, Israel attempts to justify its policy (interests), which is broadly criticised in the UN, especially for human rights violations. Therefore, Israel pays particular attention to promoting the notions of justice and solidarity, which have been addressed by, among others, the UN’s Millennium Development Goals; this includes practical measures to fulfil these notions. The article is an attempt to verify the principle adopted by the

[71] D. Ziri, *Israeli sustainable development resolution adopted at UN*, 5.12.2015 r., http://www.jpost.com/Israel-News/Israeli-sustainable-development-resolution-adopted-at-UN-436350 (data dostępu: 27.01.2016).

[72] Podkreślał w nim również, że izraelscy lekarze i pielęgniarki byli zaangażowani w pomoc rannym Syryjczykom. Por. *Full text of Netanyahu*…, op.cit.

constructivist method of studying international relations that ideas need not collide with interests – they can be incorporated in interests and emphasised as a 'more noble' factor, easier to accept by the other participants in international relations.

Keywords: solidarity, justice, Israel, Millennium Development Goals, ideas, interests.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201608

Sojusz Pacyfiku – nowy model integracji latynoamerykańskiej?

Anita Oberda-Monkiewicz

Uniwersytet Warszawski

Sojusz Pacyfiku jest jednym z najmłodszych ugrupowań integracyjnych w Ameryce Łacińskiej. W czasach popularności regionalizmu postliberalnego wśród państw latynoamerykańskich promuje on otwarty regionalizm ponad podziałami ideologicznymi, nadając nową dynamikę regionalnej współpracy gospodarczej, oraz wpisuje się w globalny trend zwrotu ku intensywnie rozwijającemu się obszarowi Azji i Pacyfiku. W artykule Sojusz Pacyfiku ukazano na tle dynamicznych procesów integracyjnych w Ameryce Łacińskiej, uwzględniając zarówno jego specyfikę, potencjał, jak i perspektywy rozwoju.

Słowa kluczowe: Sojusz Pacyfiku, integracja gospodarcza, regionalizm latynoamerykański, Ameryka Łacińska.

Powołanie do życia Sojuszu Pacyfiku (SP) na nowo rozbudziło dyskusję nad regionalizmem w Ameryce Łacińskiej[1]. To niezwykle istotny blok zarówno w kontekście potencjału ekonomicznego, jak i demograficznego. Państwa członkowskie SP, czyli Chile, Kolumbia, Meksyk oraz Peru, stanowią łącznie ósmą gospodarkę świata i siódmą potęgę eksportową na świecie. Odpowiadają również za 38% PKB w regionie Ameryki Łacińskiej i Karaibów, 50% całkowitego handlu oraz 45% bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jednocześnie, z ponad 217 mln mieszkańców o średnim PKB per capita ponad 16 tys. USD, stanowią olbrzymi rynek zbytu oraz znaczącą siłę – zarówno pod względem wykształconej siły roboczej, jak i potencjalnych konsumentów[2].

Niniejszy artykuł ma na celu próbę ukazania specyfiki SP, w tym analizę jego potencjału, wyzwań przed nim stojących, jak też perspektyw dalszego rozwoju. Hipoteza przyświecająca artykułowi opiera się na stwierdzeniu, że SP prezentuje w wielu

Anita Oberda-Monkiewicz – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

[1] M. Leví Coral, G. Reggiardo, *La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual*, „Revista Mexicana de Política Exterior" 2016, nr 106, s. 187–204; L. Oyarzún Serrano, F. Rojas de Galarreta, *La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso regional?*, „Cuadernos sobre Relaciones Internacionales. Regionalismo y Desarrollo" 2013, t. 8, nr 16, s. 9–30; M.A. Gonzalez-Perez, S. Gutiérrez-Viana, J.D. Rodríguez Rios, L. Gutiérrez Gómez, *Pacific Alliance: Bringing back open regionalism to Latin America*, „México y la Cuenca del Pacífico" 2015, t. 4, nr 11, s. 21–51.

[2] Oficjalna strona Sojuszu Pacyfiku, http://alianzapacifico.net (data dostępu: 15.09.2016).

aspektach odmienny od współczesnych ugrupowań latynoamerykańskich typ organizacji integracyjnej. W tekście zastosowano podejście deskryptywno-porównawcze, które ma służyć uzyskaniu odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego, jakie elementy wyróżniają SP wśród innych organizacji integracyjnych Ameryki Łacińskiej, co wnosi on do krajobrazu polityczno-gospodarczego regionu oraz jak jest w nim postrzegany.

Ewolucja integracji regionalnej w Ameryce Łacińskiej

Regionalizm latynoamerykański sięga swą historią rewolucji niepodległościowych i ambitnych wizji integracji państw Ameryki Łacińskiej autorstwa m.in. Simóna Bolívara. Inicjatywy, takie jak Kongres Panamski z 1826 r., czy też próby tworzenia federacji latynoamerykańskich w postaci m.in. Wielkiej Kolumbii (1819–1831), Zjednoczonych Prowincji Ameryki Środkowej (1823–1840) czy Federacji Peruwiańsko-Boliwijskiej (1836–1839), kończyły się jednakże niepowodzeniem – głównie wskutek małego zaangażowania państw oraz destabilizacji wewnętrznej regionu. Kolejne próby pojawiały się pod koniec XIX w. w ramach inspirowanego przez Stany Zjednoczone (USA) ruchu panamerykańskiego, czy też po II wojnie światowej wraz z powołaniem do życia systemu międzyamerykańskiego opartego przede wszystkim na Traktacie międzyamerykańskim o pomocy wzajemnej z 1947 r. (tzw. pakcie z Rio) oraz Organizacji Państw Amerykańskich (OPA) z 1948 r. Struktury te nie tylko stanowiły wyraz dążeń państw amerykańskich do koordynacji współpracy w dziedzinach dla nich najważniejszych, ale także wyraźnie umiejscawiały je w realiach świata dwubiegunowego.

Współczesny regionalizm latynoamerykański rozwijał się stopniowo, przynosząc kolejne fale porozumień oraz wizje rozwoju regionu[3]. Istotny impuls dla integracji ekonomicznej pojawił się wskutek działalności Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) oraz odwołującej się do teorii zależności propozycji substytucji importu uprzemysłowieniem autorstwa Raula Prebischa. Koncepcje te zainspirowały powstanie takich instytucji współpracy, jak Wspólny Rynek Ameryki Środkowej (Mercado Común Centroamércano, MCCA) czy Latynoamerykańskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC). Ugrupowania charakterystyczne dla pierwszej fali regionalizmu latynoamerykańskiego kładły nacisk przede wszystkim na pogłębioną industrializację. Pod

[3] Paweł Borkowski wyróżnia dwie fale regionalizmu latynoamerykańskiego, określane odpowiednio jako stary i nowy regionalizm. Andrés Malamud w tzw. starym regionalizmie, inspirowanym w dużej mierze ideami CEPAL, wyróżnia dodatkowo dwie mniejsze fale, które doprowadziły do powstania takich organizacji, jak ALADI, MCCA (pierwsza fala) oraz Pakt Andyjski i CARICOM (druga fala). W tym ujęciu nowy regionalizm zapoczątkowany w latach 90. XX w. stanowi trzecią, a postliberalizm – czwartą falę regionalizmu latynoamerykańskiego. Zob. P. Borkowski, *Dwie fale regionalizacji a Ameryka Łacińska*, w: M.F. Gawrycki (red.), *Ameryka Łacińska wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 53–69; A. Malamud, *Latin American regionalism and EU studies*, „Journal of European Integration" 2010, t. 32, nr 6, s. 637–657.

względem ekonomicznym charakteryzowały je wysoki poziom protekcjonizmu, wąski zasięg terytorialny oraz ograniczone cele – najwyższym bowiem poziomem integracji, jaki przewidywano, była unia celna. W konsekwencji ani nie odegrały one większej roli w tworzeniu globalnego ładu ekonomicznego, ani nie wpłynęły długofalowo na kształtowanie relacji gospodarczych w regionie. Tak zwana druga fala regionalizmu inspirowana przez CEPAL doprowadziła do zawarcia m.in. Paktu Andyjskiego w 1969 r., czy też utworzenia Karaibskiej Wspólnoty i Wspólnego Rynku (Caribbean Community and Common Market, CARICOM) w 1973 r. Powstały one w odpowiedzi na niepowodzenie poprzednich struktur i miały na celu włączenie w wysiłki integracyjne m.in. państw najmniej rozwiniętych. Jednocześnie miały o wiele bardziej realistyczne założenia – próbowały nie tylko integrować gospodarczo region, ale także stanowiły swoiste płaszczyzny dialogu politycznego. Wysokie taryfy celne, jak również konflikty pomiędzy poszczególnymi państwami, priorytetowe traktowanie interesów narodowych, różny poziom rozwoju państw członkowskich oraz wygórowane oczekiwania nieadekwatne do ówczesnych realiów rozwojowych sprawiły jednak, że organizacje latynoamerykańskie pierwszych fal regionalizmu nie odniosły większych sukcesów.

Lata 90. XX w. to w Ameryce Łacińskiej okres względnej homogeniczności w zakresie strategii rozwoju, opierający się na otwarciu gospodarczym i wolnym handlu urzeczywistnianym poprzez inicjatywy fali otwartego regionalizmu[4]. Stosujący recepty neoliberalne proponowane przez konsensus waszyngtoński, tzw. nowy regionalizm był zorientowany na zewnątrz, promował aktywne włączenie się w gospodarkę światową, głęboką integrację, w tym tworzenie struktur współpracy państw o różnym potencjale gospodarczym. Jako proces w dużej mierze spontaniczny, oddolny, kształtowany był nie tylko przez państwo, ile aktorów pozapaństwowych. W porównaniu z poprzednimi falami regionalizmu miał również o wiele bardziej kompleksowy charakter, obejmował bowiem nie tylko współpracę gospodarczą, ale także pogłębioną kooperację w dziedzinie politycznej, społecznej czy bezpieczeństwa. Przykładami otwartego regionalizmu w Ameryce Łacińskiej są m.in. Wspólny Rynek Południa (Mercado Común del Sur, Mercosur), czy też Wspólnota Andyjska (Comunidad Andina, CAN).

Najnowsza fala rozwoju regionalizmu latynoamerykańskiego rozpoczęła się z początkiem XXI w. i bywa określana jako postliberalna (José Antonio Sanahuja), posthegemoniczna (Pía Riggirozzi, Diana Tussie), eklektyczna (Lorena Oyarzún, Paulina Astroza), czy też heterodoksyjna (Alberto van Klaveren)[5]. Okresem kluczowym

[4] R. Russell, *América Latina: ¿entre la integración y la polarización? Un falso dilema*, w: D. Wollrad, G. Maihold, M. Mols (red.), *Agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*, Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, Stiftung Wissenschaft und Politik, Buenos Aires 2011, s. 123–138.

[5] Więcej na ten temat zob. J.A. Sanahuja, *Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe*, „Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe" 2008–2009, nr 7, s. 11–54; P. Riggirozzi, D. Tussie (red.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, United Nations University Series on Regionalism, t. 4, New York 2012; L. Oyarzún, P. Astroza, *La integración latinoamericana y europea en perspectiva histórica. De diferencias y similitudes en los procesos*, w: *Europa-América Latina. Dos caminos ¿un destino común?*, RIL

dla jego rozwoju są lata 2003–2005, kiedy to z jednej strony ogłoszono konsensus z Buenos Aires[6], z drugiej zaś odrzucono ostatecznie projekt lansowanej przez USA Strefy Wolnego Handlu Obu Ameryk (Free Trade Area of the Americas, FTAA)[7]. Wśród najważniejszych czynników prowadzących do pojawienia się nowego typu współpracy regionalnej najczęściej wymienia się objęcie władzy w wielu państwach regionu przez rządy lewicowe (*pink tide*), kryzys modelu otwartego regionalizmu widoczny m.in. w niepowodzeniu projektu Strefy Wolnego Handlu Obu Ameryk, czy też ogólną marginalizację Ameryki Łacińskiej w polityce zagranicznej USA po 2001 r.[8]

Nowy etap w rozwoju regionalizmu latynoamerykańskiego charakteryzuje się złożonością i pewnym stopniem anarchii[9]. W jego ramach współistnieją bowiem inicjatywy o charakterze regionalnym, subregionalnym, o szerokim zakresie współpracy – obejmującym nie tylko kwestie ekonomiczne, ale także politykę energetyczną, bezpieczeństwa, socjalną, infrastrukturalną itd. Regionalizm postliberalny przykłada dużą wagę nie tyle do liberalizacji handlu i usług *per se*, co zapewnienia warunków zrównoważonego, stabilnego rozwoju poprzez m.in. zminimalizowanie negatywnych skutków globalizacji. Pojawił się on w wyniku rozczarowania receptami konsensusu waszyngtońskiego i charakteryzuje się takimi elementami, jak: wzmocnienie wymiaru politycznego we współpracy regionalnej kosztem kwestii handlowych, powrót agendy rozwojowej, wzrost roli państwa i aktorów niepaństwowych w gospodarce, podkreślenie pozytywnego wymiaru integracji bazującego na tworzeniu wspólnych instytucji i polityk, współpracy gospodarczej z państwami Południa, zwrócenie uwagi na kwestie pokoju, bezpieczeństwa i programy socjalne w polityce państw, działania na rzecz poprawy infrastruktury regionu, rozwój rynków regionalnych i rosnąca aktywność na rynkach pozaregionalnych, podkreślanie potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i dążenie do osiągnięcia komplementarności w tym aspekcie, czy też rosnąca aktywność w procesach integracji podmiotów polityki społecznej[10]. Za

Editores y Programa de Estudios Europeos, Universidad de Concepción, Santiago 2012, s. 185–216; A. van Klaveren, *América Latina en un Nuevo Mundo*, „Revista CIDOB d'Afers Internacionals" 2012, nr 100, s. 131–150.

[6] Tzw. konsensus z Buenos Aires został podpisany 16 października 2003 r. przez prezydentów Argentyny i Brazylii – Nestora Kirchnera oraz Luiza Inácio Lulę da Silvę. Zapowiadał on przyspieszenie rozwoju ekonomicznego regionu z uwzględnieniem zrównoważonej dystrybucji dochodów, postulował dążenie do osiągnięcia dobrobytu obywateli, zapewnienie sprawiedliwości społecznej oraz wspólne prezentowanie stanowiska w instytucjach międzynarodowych. Urzeczywistnieniem tych haseł stała się m.in. wspólna kampania obu prezydentów ukierunkowana na uwrażliwienie Międzynarodowego Funduszu Walutowego na kwestie społeczne i odejście od rygorystycznych wymogów makroekonomicznych przy udzielaniu pożyczek. A. Rivarola Puntigliano, *Global shift: The U.N. system and the new regionalism in Latin America*, „Latin American Politics and Society" 2007, t. 49, nr 1, s. 101.

[7] L. Oyarzún Serrano, F. Rojas de Galarreta, *La Alianza del Pacífico…*, op.cit., s. 12.

[8] J. Briceño Ruiz, *Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina*, w: W. Soto Acosta (red.), *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, FLACSO, San José 2014, s. 25–26.

[9] M. Hirst, *Los méritos del regionalismo anárquico*, „Clarín", 5.10.2009.

[10] J.A. Sanahuja, *Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal…*, op.cit., s. 12–54.

Andrésem Serbinem można stwierdzić, że trzy najważniejsze cechy regionalizmu postliberalnego to powrót polityki do agendy integracyjnej, państwa do gospodarki oraz kwestii rozwojowych do polityki[11]. Posthegemoniczny charakter nowej fali regionalizmu wiąże się z kolei z niejednokrotnie antyamerykańskim i antyimperialistycznym charakterem nowych ugrupowań, dążącym do próby wzmocnienia regionu wobec USA i zwiększenia roli państw latynoamerykańskich w gospodarce światowej, przy jednoczesnym promowaniu endogennych projektów integracyjnych, uwzględniających wymiar społeczny. Przykładem może być Boliwariański Sojusz dla Ludów Naszej Ameryki – Ludowy Traktat Handlowy (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos, ALBA – TCP), który powstał w odpowiedzi na promowaną przez Stany Zjednoczone ideę FTAA. Opiera się on nie tylko na rozwoju handlu, ale uwzględnia również solidarność, współpracę i wymianę usług pomiędzy ekonomicznymi i ideologicznymi sojusznikami. Jako niezależne platformy dialogu regionalnego postrzegane są również Unia Narodów Południowoamerykańskich (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR) i Wspólnota Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC), celowo nieobejmujące Stanów Zjednoczonych i Kanady, a wręcz włączające do współpracy państwa i obszary tradycyjnie uznawane za północnoamerykańską strefę wpływów, jak chociażby Karaiby.

Jak się wydaje, z jednej strony wymienione instytucje potwierdzają kryzys modelu otwartego regionalizmu w Ameryce Łacińskiej i potrzebę poszukiwania dla niego alternatywy, z drugiej jednak – paradoksalnie – właśnie w tym czasie zostaje powołany do życia Sojusz Pacyfiku, mający na celu wzmocnienie pozycji międzynarodowej państw członkowskich w gospodarce światowej głównie poprzez liberalizację handlu, co można interpretować jako renesans otwartego regionalizmu[12]. Od współczesnych ugrupowań integracyjnych SP odróżnia się też deklarowanym kierunkiem zaangażowania, priorytetami gospodarczymi, percepcją roli państwa, a nawet minimalistyczną strukturą. Pozwala to zaryzykować stwierdzenie, że reprezentuje on nowy typ organizacji regionalnej, co zostanie rozwinięte w dalszej części tekstu.

Wśród najważniejszych uwarunkowań prowadzących do powstania SP wymienia się najczęściej zmniejszenie obecności USA w regionie Ameryki Łacińskiej oraz kryzys w Europie, które zmusiły poniekąd państwa latynoamerykańskie do poszukiwania alternatywnych partnerów gospodarczych i bardziej autonomicznych wizji rozwoju. Jednocześnie rosnące znaczenie państw Azji i Pacyfiku, w tym zwłaszcza Chin, w gospodarce światowej sprawiło, że kraje dążące do pogłębienia relacji z nimi postanowiły połączyć swe siły i wspólnie zwiększyć korzyści płynące ze zintensyfikowanej współpracy. Z uwagi na fakt, że SP łączy państwa o podobnym podejściu

[11] A. Serbin, *Los nuevos escenarios de globalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en marco del regionalism sudamericano*, Documento CRIES, październik 2011 r., nr 17, s. 7–8.

[12] D. Nolte, L. Wehner, *The Pacific Alliance casts its cloud over Latin America*, „Anuario de Integración" 2014, nr 10, s. 207–221.

do integracji ekonomicznej i wyznawanych zasadach gospodarczych, często można spotkać opinię, iż stał się on naturalnym przedłużeniem ich dotychczasowych strategii rozwoju[13]. Nie sposób nie wspomnieć również o intensywnym rozwoju gospodarczym państw członkowskich Sojuszu oraz ich rosnącej obecności zarówno w polityce regionalnej, jak i na płaszczyźnie globalnej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera także wzrost roli Brazylii w Ameryce Południowej, jako istotnego wektora integracji regionalnej, oraz strategia ekspansji politycznej i gospodarczej Meksyku, objawiająca się m.in. w woli aktywnego uczestnictwa w tworzeniu nowej konstrukcji integracyjnej regionu[14].

Główne cele i założenia Sojuszu Pacyfiku

Sojusz Pacyfiku (Alianza del Pacífico), jako mechanizm integracji gospodarczej i handlowej Chile, Kolumbii, Meksyku i Peru, został powołany do życia 28 kwietnia 2011 r. w Deklaracji prezydenckiej z Limy, swoją działalność zainaugurował zaś 6 czerwca 2012 r. podczas szczytu przywódców państw członkowskich w Paranal w Chile. Projekt ten wywodzi się z Łuku Pacyfiku (Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano) – inicjatywy z 2007 r., łączącej Chile, Ekwador, Gwatemalę, Honduras, Kolumbię, Kostarykę, Meksyk, Nikaraguę, Panamę i Peru, mającej na celu promowanie relacji handlowych pomiędzy członkami oraz stymulowanie wzrostu wymiany z państwami Azji. Kiedy część państw andyjskich zwróciła się ku postliberalnej wizji rozwoju promowanej przez ALBA, a Ameryka Środkowa skoncentrowała się na współpracy z USA, rząd Peru zaproponował pozostałym państwom wyznającym podobne wartości oraz podzielającym zainteresowanie azjatyckim kierunkiem ekspansji gospodarczej nową inicjatywę integracyjną w postaci SP[15]. Artykuł 3 Porozumienia ramowego Sojuszu Pacyfiku (Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico) jako cele sojuszu wymienia: (a) stworzenie, w sposób partycypacyjny i oparty na konsensusie, strefy głębokiej integracji dla stopniowego osiągnięcia wolnego przepływu dóbr, usług, kapitału oraz osób; (b) pobudzenie wzrostu, rozwoju oraz konkurencyjności gospodarek państw sygnatariuszy w celu osiągnięcia dobrobytu, przezwyciężenia nierówności społeczno-gospodarczych i zapewnienia integracji społecznej obywateli; (c) przekształcenie się w platformę interesów politycznych, integracji gospodarczej i handlowej, umożliwiającej projekcję globalną, ze specjalnym naciskiem na współpracę z regionem Azji i Pacyfiku[16].

---

[13] L. Oyarzún Serrano, F. Rojas de Galarreta, *La Alianza del Pacífico…*, op.cit., s. 21.

[14] Ibidem, s. 12.

[15] F. Kahhat, *Del Arco Pacífico Latinoamericano al Acuerdo del Pacífico*, 2011, http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico (data dostępu: 1.09.2016).

[16] *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Agreements/Framework_Agreement_Pacific_Alliance_s.pdf (data dostępu: 2.09.2016).

Aby osiągnąć te cele, umawiające się strony zobowiązały się do: liberalizacji wymiany handlowej dóbr i usług w celu konsolidacji strefy wolnego handlu, dążenia do osiągnięcia wolnego przepływu kapitału oraz promowania inwestycji między stronami, popierania ułatwień handlowych, w dziedzinie ceł, przepływu osób oraz ruchu migracyjnego, współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej oraz rozwijania mechanizmów współpracy w celu osiągnięcia głębszej integracji stron. Porozumienie weszło w życie 20 lipca 2015 r.

W lutym 2014 r. podpisano Protokół dodatkowy do Porozumienia ramowego Sojuszu Pacyfiku (Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico), wprowadzający liberalizację 92% handlu i zapowiadający stopniową liberalizację kolejnych 8% w kolejnych latach. Reguluje on również kwestie związane z zasadami pochodzenia towarów, redukcją lub eliminacją ceł, regulacją handlu internetowego, usług telekomunikacyjnych i finansowych itd.[17] Protokół dodatkowy wszedł w życie w maju 2016 r.

Zgodnie z art. 2 Porozumienia ramowego, członkami SP są państwa demokratyczne, w których obowiązują rządy prawa, przestrzegające zasady podziału władz, a także zapewniające ochronę, promowanie, poszanowanie i gwarancję praw człowieka oraz podstawowych wolności. Pozostaje on otwarty dla nowych państw, które muszą jednakże posiadać umowy o wolnym handlu ze wszystkimi członkami ugrupowania i uzyskać ich jednostronną akceptację.

Do nadrzędnych celów działalności Sojuszu należą integracja finansowa – wolny przepływ usług i kapitału, który ma prowadzić do zwiększenia inwestycji i wielkości usług – oraz ukazanie państw członkowskich jako atrakcyjnych miejsc dla inwestycji zagranicznych. Istotnym elementem tej strategii jest integracja giełd papierów wartościowych. W 2011 r. Chile, Kolumbia oraz Peru połączyły swoje giełdy, tworząc Zintegrowany Rynek Latynoamerykański (Mercado Integrado Latinoamericano, MILA). Meksyk rozpoczął procedurę weryfikacji mającą prowadzić do fuzji z MILA. Jeśli do tego dojdzie, powstanie największa giełda papierów wartościowych w regionie, o potencjale większym niż brazylijska BM&F Bovespa. Już teraz MILA znajduje się na pierwszym miejscu pod względem liczby emitentów, na drugim w kontekście kapitalizacji rynkowej (*capitalización bursátil*) oraz na trzecim, jeżeli chodzi o wielkość przeprowadzanych transakcji w regionie[18].

Oprócz eliminacji barier celnych państwa członkowskie SP współdziałają także na rzecz promocji handlu, ułatwień w przepływie osób, liberalizacji usług oraz otwierania wspólnych ambasad. Jednym z elementów tej działalności stało się powołanie agencji promocji handlu (ProChile, Proexport Colombia, ProMexico, PromPeru), które współpracują w zakresie promowania turystyki w państwach członkowskich czy przyciągania

[17] *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, http://alianzapacifico.net (data dostępu: 1.09.2016).

[18] L. Oyarzún Serrano, F. Rojas de Galarreta, *La Alianza del Pacífico…*, op.cit., s. 15.

bezpośrednich inwestycji zagranicznych[19]. Jednocześnie Deklaracja z Limy zapowiedziała priorytetowe traktowanie przepływu osób związanych z biznesem oraz ułatwienia migracyjne pomiędzy państwami. W listopadzie 2012 r. Meksyk zniósł wizy do 180 dni pobytu dla obywateli Kolumbii i Peru (Chilijczycy mieli z Meksykiem już wcześniej ruch bezwizowy). W maju 2013 r. wizy biznesowe zniosło Peru. W celu wprowadzenia ułatwień i opracowania wspólnej strategii w tym zakresie, w tym wymiany informacji i wykrywania zagrożeń, powołano do życia Grupę Techniczną ds. Przepływu Osób (Grupo Técnico de Movimiento de Personas). Najważniejszym celem jest ułatwienie przepływu przedsiębiorców i turystów, czemu ma służyć m.in. wspólna wiza SP (Visa Alianza del Pacífico) zapowiedziana w Deklaracji z Calí w 2013 r. W pewnym sensie jej uzupełnieniem jest funkcjonująca od 2012 r. Platforma mobilności studenckiej i akademickiej (Plataforma de movilidad estudiantil y académica).

Wśród realizowanych przez SP projektów warto wymienić również współpracę naukową w dziedzinie zmian klimatu, rozwój kapitału ludzkiego, woluntariat młodzieżowy, w dziedzinie kultury czy promocję sportu poprzez tzw. dyplomację sportową. Jednak cechą wyróżniającą SP wśród podobnych inicjatyw integracyjnych w regionie jest jego zaangażowanie w bezpośrednią współpracę z sektorem biznesowym. Sojusz Pacyfiku z rynkiem 217 mln osób i PKB per capita ponad 16 tys. USD stanowi atrakcyjną platformę dla rozwoju współpracy z biznesem, promowania inwestycji zagranicznych oraz innowacji w przedsiębiorstwach. W tym celu SP organizuje wspólne prezentacje, seminaria oraz rundy promujące współpracę w tej dziedzinie (LAB4+).W sierpniu 2012 r. w stolicy Meksyku powołano również do życia Radę Biznesu Sojuszu Pacyfiku (Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, CEAP), składającą się z wysokich rangą przedsiębiorców z każdego państwa. Na VII szczycie w Calí utworzyła ona Komitet Ekspertów (Comité de Expertos) w celu intensyfikacji relacji z biznesem.

Co istotne, ugrupowanie nie posiada ani zdefiniowanego lidera, wyznaczającego główne kierunki rozwoju, ani paymastera. Wynika to z przyjętych przez państwa członkowskie założeń o równym podziale zarówno odpowiedzialności politycznej, jak i kosztów ekonomicznych, co widać również chociażby w decyzji o wspólnych reprezentacjach dyplomatycznych[20]. Połączone ambasady funkcjonują bowiem m.in. w Ghanie, Wietnamie (Kolumbia i Peru), Maroku (Chile i Kolumbia), Algierii (Chile i Kolumbia), Singapurze (Meksyk i Kolumbia), Azerbejdżanie (Chile i Kolumbia), przy Organizacji

[19] Przykładem ich działalności może być zainaugurowany w grudniu 2015 r. program La Idea, realizowany przez jednostki promocji SP oraz Departament Stanu USA. Ma on na celu ułatwienie dostępu na rynek północnoamerykański przedsiębiorstwom państw członkowskich Sojuszu. Projekt ma charakter cykliczny. Przewiduje cztery edycje poświęcone promowaniu współpracy w poszczególnym sektorach (Agroindustria Sustentable, Manufactura Verde, Cleantech, Construcción Verde), z naciskiem na efektywne wykorzystywanie surowców naturalnych, czystych technologii oraz nawiązywanie bezpośrednich kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami z państw uczestniczących. Więcej na ten temat zob. *Alianza del Pacífico y Estado Unidos dan inicio a Programa „La Idea"*, http://alianzapacifico.net (data dostępu: 14.12.2015).

[20] L. Oyarzún Serrano, F. Rojas de Galarreta, *La Alianza del Pacífico…*, op.cit., s. 23.

Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Chile i Kolumbia). Wspólne reprezentacje dyplomatyczne pozwalają nie tylko na zmniejszenie kosztów, ale także w pewnym sensie legitymizują SP[21]. Chile, Meksyk, Kolumbia i Peru otworzyły również wspólną reprezentacją gospodarczą w Stambule, zapowiadając powstanie kolejnych m.in. w New Delhi, Sydney oraz Casablance.

Jednocześnie struktura instytucjonalna SP również odzwierciedla dążenie do przejrzystości i minimalizmu. Najważniejsze decyzje podejmowane są na szczytach prezydentów państw członkowskich[22]. Wiąże się z nimi instytucja prezydencji *pro tempore* – państwa przekazują sobie mandat co roku według kolejności alfabetycznej, a państwo pełniące tę funkcję odpowiada za organizację bieżącej działalności organizacji. Wspiera ją Rada Ministrów składająca się z ministrów spraw zagranicznych oraz odpowiedzialnych za handel międzynarodowy, odpowiadająca za decyzje związane z kierunkiem rozwoju SP, ocenę jego postępów i analizę wyników. Spotyka się ona zwyczajowo raz w roku lub na żądanie państw. Decyzje przyjmuje się na zasadzie konsensusu i stają się one częścią integralną porządku prawnego SP. Powołano także Grupę Wysokiego Szczebla (Grupo de Alto Nivel, GAN), składającą się z wiceministrów spraw zagranicznych, handlu i gospodarki oraz liczne grupy robocze, m.in. do spraw instytucjonalnych, spójności regulacji, handlu i integracji, współpracy technicznej, zamówień publicznych, komitetu ekspertów Business Council, strategii komunikacyjnej, przepływu przedsiębiorców and ułatwień migracyjnych, własności intelektualnej, małych i średnich przedsiębiorstw, usług i kapitału, relacji zewnętrznych grupy czy przejrzystości fiskalnej.

Synergia w praktyce – specyfika Sojuszu Pacyfiku oraz jego percepcja w regionie

Sojusz Pacyfiku promuje otwarty regionalizm ponad podziałami ideologicznymi, dążąc do realizacji ambitnych celów, takich jak: zwiększenie wewnętrznej spójności, rozwój handlu wewnątrzregionalnego, pogłębienie relacji ze Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South-East Asian Nations, ASEAN), promowanie się jako jednolita platforma zbieżnych interesów (*plataforma de convergencia*), rozwój nowych dziedzin aktywności pokrywających się z interesami liczących się graczy światowych, jak również wzmocnienie własnej projekcji globalnej[23].

---

[21] M.A. Gonzalez-Perez, S. Gutiérrez-Viana, J.D. Rodríguez Rios, L. Gutiérrez Gómez, *Pacific Alliance*…, op.cit., s. 37.

[22] Dotychczas odbyło się 11 szczytów SP: w Limie i Meridzie w 2011 r., w Paranal i Kadyksie w 2012 r. (w tym samym roku miał również miejsce szczyt wirtualny), w Santiago i Cali w 2013 r., w Cartagenie i Punta Mita w 2014 r., w Paracas w sierpniu 2015 r. oraz w Puerto Varas w lipcu 2016 r.

[23] A. García, *La Alianza del Pacífico: plataforma de proyección global*, „Revista Mexicana de Política Exterior" 2016, nr 106, s. 62–66.

Swoją specyfikę porozumienie zaznacza przede wszystkim poprzez deklarowany kierunek ekspansji[24]. Nastawienie na partnerów pozaregionalnych, czyli rynki państw Azji i Pacyfiku, jest jedną z najważniejszych cech, odróżniających go od chociażby Mercosuru czy ALBA, preferujących podejście protekcjonistyczne i współpracę w ramach regionu[25].

W przeciwieństwie również do najnowszych form integracji regionalnej o charakterze postliberalnym, jak CELAC lub UNASUR, SP odwołuje się przede wszystkim do neoliberalnego modelu współpracy gospodarczej, akceptującego zasady globalnej gospodarki. Wszystkie państwa członkowskie posiadają porozumienia o wolnym handlu z USA, umowy z Unią Europejską (UE), jak też rozwijają sieć układów z krajami Azji i Pacyfiku. Postawienie na synergię polityk gospodarczych oraz celów politycznych umożliwia państwom członkowskim wzrost ich efektywności oraz umocnienie pozycji międzynarodowej. Chile jest najbardziej zaawansowanym w liberalizacji handlowej państwem członkowskim SP, który traktowany jest przez nie jako możliwość pogłębienia integracji z rynkami światowymi, w tym kontynuacji polityki rozwoju relacji z regionem Azji i Pacyfiku. Podobnie jest w przypadku Peru. Z perspektywy Kolumbii SP postrzegany jest jako sposób na umocnienie polityczno-gospodarczej pozycji w regionie Ameryki Południowej, dywersyfikację rynku oraz paradoksalnie zmniejszenie zależności od USA[26]. Dla Meksyku zaś członkostwo w SP, podobnie jak w CELAC, ma służyć m.in. aktywizacji państwa w regionie, po latach gospodarczej integracji z USA i orientacji ku Ameryce Północnej[27].

Sojusz Pacyfiku umożliwia państwom członkowskim sformułowanie spójnej polityki handlowej, pozwalającej na zwiększenie swojej siły oddziaływania w regionie Azji i Pacyfiku, zwłaszcza iż ustabilizowały one w dużej mierze podstawy makroekonomiczne i stanowią dla państw azjatyckich atrakcyjne rynki inwestycyjne. Potencjał ugrupowania opiera się nie tylko na wielkości rynku, pozytywnych wskaźnikach demograficznych, ale także efektywnej, dynamicznej strategii ekspansji oraz dotychczasowych osiągnięciach państw członkowskich[28]. Członkowie Sojuszu mają

[24] Chile i Peru posiadają porozumienia z Chinami oraz Koreą Południową, Chile i Meksyk podpisały porozumienia o wolnym handlu z Japonią, Kolumbia zaś podpisała FTA z Koreą Południową i negocjuje kolejne z Japonią.

[25] M.A. Gonzalez-Perez, S. Gutiérrez-Viana, J.D. Rodríguez Rios, L. Gutiérrez Gómez, *Pacific Alliance…*, op.cit., s. 34.

[26] Niektórzy badacze nie są jednakże do końca pewni, jakie są rzeczywiste motywy przystąpienia Kolumbii do SP, gdyż wszystkie te cele mogła realizować samodzielnie lub poprzez członkostwo w CAN. Więcej na ten temat: ibidem, s. 22; S. Ramírez, *Alcances de la nueva política exterior colombiana*, „Foreign Affairs Latinoamérica" 2012, t. 12, nr 1, s. 38–45; E. Tremolada Álvarez, *¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en el region Asia-Pacífico?*, „Papel Político" 2014, t. 19, nr 2, s. 721–752.

[27] N. Saltalamacchia Ziccardi, *The Mexican agenda in Latin America: The Pacific Alliance*, „Anuario de Integración" 2014, nr 10, s. 424.

[28] Meksyk jest chociażby głównym eksporterem usług w ramach ugrupowania, doświadczonym zwłaszcza w tworzeniu klastrów oraz globalnych łańcuchów wartości (*global value chains*, GVC). Zob. M.A. Gonzalez-Perez, S. Gutiérrez-Viana, J.D. Rodríguez Rios, L. Gutiérrez Gómez, *Pacific Alliance…*, op.cit., s. 33.

bowiem jedne z najwyższych wskaźników wzrostu gospodarczego, stosunkowo niską inflację oraz stabilne rezerwy finansowe.

Jak wspomniano, SP prezentuje przede wszystkim pragmatyczne podejście do współpracy gospodarczej[29]. Na tle najnowszych ugrupowań integracyjnych w Ameryce Łacińskiej, hołdujących ideom regionalizmu postliberalnego i posthegemonicznego, SP jawi się jako inicjatywa koncentrująca się na liberalizacji handlu oraz głębokiej integracji, którą uzupełnia poniekąd współpraca w innych dziedzinach, takich jak ochrona środowiska naturalnego, zmiany klimatyczne, innowacyjność, nauka i technologia. W opinii José Briceño Ruiza, obrane priorytety czynią wręcz z SP ostatni bastion otwartego regionalizmu w Ameryce Łacińskiej[30]. Jednocześnie, w przeciwieństwie do najnowszych porozumień regionalnych, SP nie tylko nie manifestuje sprzeciwu wobec współpracy z USA, ale poprzez sieć porozumień o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi ponownie wprowadza je do integracji regionalnej w zachodniej hemisferze.

Wśród elementów wyróżniających nową inicjatywę regionalną można wymienić również towarzyszącą jej integrację giełd, dominujący wśród członków konsensus odnośnie do idei wolnego handlu, pozwalający na szybkie i skuteczne podejmowanie decyzji, zbliżony poziom rozwoju gospodarczego oraz preferencje handlowe czy *quasi*-wspólną politykę zagraniczną, przejawiającą się w tworzeniu połączonych przedstawicielstw dyplomatycznych oraz skutecznej akcji marketingowej, prezentującej Sojusz jako swoistą całość, a nie zgrupowanie państw[31]. Przewiduje on również ograniczoną rolę państwa w gospodarce oraz sprzyjające podejście wobec inwestycji zagranicznych. Najważniejsze różnice pomiędzy SP a wybranymi ugrupowaniami latynoamerykańskimi charakterystycznymi dla ostatnich fal regionalizmu obrazuje tabela 1.

Według Raúla Bernala-Mezy, najważniejszym wyróżnikiem SP na tle pozostałych inicjatyw integracyjnych jest dążenie do poprawy konkurencyjności międzynarodowej ugrupowania. Mimo iż Sojusz podziela cele związane z promowaniem rozwoju oraz poprawą autonomii z organizacjami posthegemonicznymi, dąży do ich osiągnięcia innymi metodami, zwłaszcza poprawą swojej pozycji w globalnych stosunkach gospodarczych[32]. Nie neguje przy tym istniejącego systemu finansowego ani struktury międzynarodowego systemu finansowego[33].

---

[29] M. Angeles Villareal, *The Pacific Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin America*, Congressional Research Service Report, 29.03.2016.

[30] J. Briceño Ruiz, *La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional*, w: M. Ardila (red.), *El Pacífico Latinoamericano y su inserción internacional*, Universidad Javeriana, Bogotá 2012, s. 139–212.

[31] J. Marczak, S. George, *Pacific Alliance 2.0: Next Steps in Integration*, Atlantic Council, Adrienne Arsht Latin America Center, Bertelsmann Foundation, Washington 2016.

[32] R. Bernal-Meza, *Alianza del Pacífico versus ALBA y Mercosur: entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica*, „Pesquisa & Debate" 2015, t. 26, nr 1(47), s. 1–34.

[33] Jako przykład można wskazać powołanie przez UNASUR Banku Południa – instytucji z założenia mającej pełnić funkcję alternatywy wobec Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku

Tabela 1. Porównanie wybranych ugrupowań integracji regionalnej w Ameryce Łacińskiej

Priorytety	Oś	Rola państwa	Polityka handlowa	Polityka wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych
Mercosur				
gospodarka i polityka	rozwój i autonomia	znacząca	neoprotekcjonistyczna	ambiwalentna
ALBA				
polityka i kwestie społeczne	rozwój i autonomia	nadmierna	protekcjonistyczna	restrykcyjna
Sojusz Pacyfiku				
gospodarka i handel	konkurencyjność	ograniczona	otwarta	sprzyjająca

Źródło: J. Heine, *Sigla nueva en sopa de letras: raíces y ramificaciones de la Alianza del Pacífico*, „Revista Mexicana de Política Exterior" 2016, nr 106, s. 41.

Powstanie SP na nowo rozbudziło dyskusję na temat przyszłości regionalizmu w Ameryce Łacińskiej i podkreśliło istniejące podziały. Pod względem politycznym Sojusz polaryzuje i tak zróżnicowany krajobraz integracyjny regionu, aczkolwiek w pewnym sensie stanowi także alternatywę dla małych państw latynoamerykańskich, które nie do końca odnajdują się w modelach współpracy regionalnej proponowanych przez Brazylię czy Wenezuelę, zwłaszcza iż przewiduje o wiele bardziej zaawansowany model integracji. Co więcej, wykluczając Brazylię, a „wprowadzając" Meksyk do Ameryki Południowej, nadaje nową dynamikę współpracy gospodarczej, przez co bywa postrzegany jako element potencjalnej zmiany geopolitycznej – narzędzie powrotu USA do regionu (a nawet pierwszy etap stopniowej realizacji FTAA), podważenia przywództwa Brazylii, czy też przesunięcia osi latynoamerykańskiej integracji z Brazylii na północ do Meksyku[34].

Sojusz Pacyfiku generuje pytania o kształt obecnej mapy gospodarczej Ameryki Łacińskiej i komplementarność z istniejącymi porozumieniami regionalnymi. Wymienione różnice sprawiają, że SP bywa postrzegany jako kolejna wizja rozwoju regionu dzieląca go na dwie Ameryki – neoliberalną i postliberalną. André Loes pisze

Światowego. Chile, Kolumbia i Peru były jedynymi państwami UNASUR, które powstrzymały się od pełnego przystąpienia do Banku Południa. Więcej zob. M. Gonzalez-Perez, S. Gutiérrez-Viana, J. Rodríguez-Rios, L. Gutiérrez-Gómez, *Pacific Alliance…*, op.cit., s. 34.

[34] Ibidem, s. 43.

wręcz o zderzeniu „atlantyckich piechurów" (*atlantic walkers*) z „pacyficznymi biegaczami" (*pacific runners*), którzy prezentują model rozwoju znacznie bardziej dynamiczny, konkurencyjny i atrakcyjny dla zewnętrznych inwestorów[35]. Lorena Oyarzún Serrano i Federico Rojas de Galarreta dzielą w tym kontekście Amerykę Łacińską na oś Atlantyku, znajdującą się pod wpływem Brazylii (Mercosur) i Wenezueli (ALBA), protekcjonistyczną, dystansującą się od USA, skoncentrowaną na integracji głównie politycznej, oraz oś Pacyfiku (SP), promującą rozwój oparty na otwartym regionalizmie i nienegującą istniejących uwarunkowań globalnych[36]. Cintia Ciliconi z kolei wyróżnia dwa odrębne bloki: państw zorientowanych na współpracę z obszarem Azji i Pacyfiku, hołdujących zasadom neoliberalnym (SP), oraz popierających aktywną rolę państwa w gospodarce. Reprezentują one zupełnie różne wizje rozwoju, które autorka określa jako konkurujący bilateralizm (*competitive bilateralism*) *versus* otwarty regionalizm (*open regionalism*)[37]. Briceño Ruiz również postrzega SP jako kolejną oś integracji regionalnej – po reformistycznym Mercosur i posthegemonistycznym, ideologicznym UNASUR – broniącą zasad wolnorynkowych i otwartego regionalizmu[38]. Z jednej strony więc Sojusz kreuje kolejne linie podziałów w podatnym na fragmentaryzację regionie, z drugiej jednakże może być traktowany jako atrakcyjna alternatywa dla dotychczasowych modeli rozwoju regionalnego. Pojawiają się również opinie, że włączenie Meksyku do konstrukcji integracyjnej Ameryki Łacińskiej rozmywa wręcz dotychczasowe podziały na Północ i Południe[39]. Sam Sojusz nie dąży do konfrontacji czy negacji obecnego krajobrazu gospodarczego regionu, ale usiłuje wręcz tworzyć przestrzeń dla dialogu z istniejącymi organizacjami, czego przykładem mogą być działania Chile na rzecz pogłębienia współpracy z Mercosurem.

Powstanie SP wniosło nową jakość do integracji latynoamerykańskiej i cieszy się coraz większym zainteresowaniem i uznaniem na świecie. Ożywienie idei otwartego regionalizmu oraz skuteczna akcja promocyjna sprawiły, że przyciągnął uwagę międzynarodowych organizacji finansowych [Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), PricewaterhouseCoopers (PwC) etc.], prasy czy organizacji pozarządowych (m.in. Bertelsmann Foundation, Fundación Hanns Seidel, Woodrow Wilson Center)[40]. W opinii Banku Światowego SP to państwa o najlepszych uwarunkowaniach dla biznesu w Ameryce Łacińskiej[41]. O pozytywnej reakcji na

---

[35] J. Arias, *Sink or float: Mercosur and the Pacific Alliance*, „Quarterly Americas", lato 2015 r., http://www.americasquarterly.org/content/sink-or-float-mercosur-and-pacific-alliance (data dostępu: 13.09.2016).

[36] L. Oyarzún Serrano, F. Rojas de Galarreta, *La Alianza del Pacífico…*, op.cit., s. 25–26.

[37] C. Quiliconi, *Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutual?*, „Revista CIDOB d'Afers Internacionals" 2013, nr 102–103, s. 148–150.

[38] J. Briceño Ruiz, *La Iniciative del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un Nuevo actor en el scenario de la integración regional*, „Nueva Sociedad" 2010, nr 228, s. 44–59.

[39] R. Bernal-Meza, *Alianza del Pacífico versus ALBA y Mercosur…*, op.cit.

[40] M. Leví Coral, G. Reggiardo, *La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano…*, op.cit.

[41] Państwa członkowskie SP znajdują się w pierwszej sześćdziesiątce krajów najbardziej sprzyjających biznesowi. Zob. A. Tuck, *The Road to Integration: The Pacific Alliance, the TPP, and Latin America*, National

powstanie SP może świadczyć również fakt, że Kostaryka i Panama dążą do uzyskania członkostwa w ugrupowaniu, a status obserwatora posiada prawie 50 państw[42]. Sojusz Pacyfiku prowadzi regularny dialog z wieloma organizacjami regionalnymi, takimi jak ASEAN czy Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), które postrzegają go jako wiarygodnego partnera[43]. Budzi również zainteresowanie UE oraz europejskich inwestorów. Sojusz stanowi bowiem interesującą alternatywę współpracy dla UE, zwłaszcza na tle jej skomplikowanych relacji z ALBA i Mercosurem. Jednocześnie w pewnym stopniu może wywierać presję na państwa nieposiadające umowy o wolnym handlu z UE (jak Brazylia), co może być szczególnie ważne w kontekście negocjacji Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)[44].

Pomimo pozytywnych wyników ekonomicznych oraz rosnącego zainteresowania ugrupowaniem na świecie w regionie nie brakuje głosów krytyki wobec SP, postrzeganego jako instrument zmierzający do przywrócenia hegemonii Stanów Zjednoczonych, czy też próba sabotowania bloku państw południowoamerykańskich, zwłaszcza UNASUR[45]. Szczególnie sceptycznie podchodzą do działalności SP latynoamerykańskie rządy lewicowe. Znaczenie Sojuszu deprecjonuje chociażby Brazylia, która widzi w nim kolejne wcielenie neoliberalnej polityki USA, mogącej postawić pod znakiem zapytania dotychczasową strategię regionu dystansowania się od Waszyngtonu i umacniania autonomii[46]. Według Brazylii, Sojusz nie tylko wpływa negatywnie na projekcję brazylijskiej wizji integracji regionalnej, ale także na współpracę w ramach ALBA czy Mercosuru. Percepcja ta wiąże się z faktem, że pozwalając Meksykowi na ponowne zaistnienie w Ameryce Południowej, SP zmienia geopolitykę regionu poprzez wprowadzenie nowej dynamiki do relacji międzyamerykańskich. Prowadzi ona w dużej mierze do równoważenia (*soft balancing*) wpływów Brazylii[47], dążącej do utrzymania pozycji lidera Ameryki Południowej i wykorzystującej do tego m.in. takie

Center for APEC, s. 4, http://ncapec.org/publications/docs/Andrew%20Tuck%20Guest%20Article.pdf (data dostępu: 1.09.2016).

[42] We wrześniu 2016 r. status obserwatora przy SP posiadało 49 państw, w tym Polska. Jest to jedna z niewielu organizacji międzynarodowych, w których liczba obserwatorów przekracza liczbę członków ponad dziesięciokrotnie.

[43] D. Nolte, *The Pacific Alliance: Nation-branding through regional organisations*, „GIGA Focus, Latin America" 2016, nr 4, s. 3–4.

[44] D. Nolte, L. Wehner, *The Pacific Alliance…*, op.cit., s. 219.

[45] W 2013 r. Foro de São Paulo, grupa lewicowych partii oraz organizacji, potępiła SP jako inspirowaną przez siły zewnętrzne próbę sabotażu integracji latynoamerykańskiej, generowania kryzysu i wprowadzenia podziałów w łonie Mercosuru. Jednocześnie argentyński intelektualista Atilio Borón określił SP jako element „imperialistycznego kontrataku", a także sojusz polityczno-militarny pod przykrywką porozumienia ekonomicznego. Ibidem.

[46] R. Goulart Menezes, *La Alianza del Pacífico y la estrategia de integración sudamericana del Brasil*, w: W. Soto Acosta (red.), *Política Internacional e Integración Regional*…, op.cit., s. 91.

[47] Pojawiają się m.in. opinie o SP jako koniu trojańskim USA, dążących do odzyskania swoich wpływów w zachodniej hemisferze. Zob. D. Nolte, L. Wehner,*The Pacific Alliance…*, op.cit., s. 214–215; R. Bernal-Meza, *Alianza del Pacífico versus ALBA y Mercosur…*, op.cit.

mechanizmy współpracy regionalnej, jak Mercosur czy UNASUR. Pod względem geopolitycznym oznacza również nie tylko zwrot ku Azji, ale także stworzenie nowych możliwości dla Stanów Zjednoczonych i powrotu do promowania przez nie agendy wolnego handlu w Ameryce Łacińskiej[48].

Sojusz Pacyfiku, zaznaczając wyraźnie swoją specyfikę w wielu dziedzinach, unika polityki konfrontacyjnej, na rzecz rozwijania dialogu z istniejącymi porozumieniami, co widać chociażby w relacjach z Mercosurem[49]. W dużej mierze obie organizacje znajdują się na przeciwległych biegunach integracji, chociaż wszystkie państwa członkowskie SP posiadają porozumienia częściowe ze Wspólnym Rynkiem Południa (Acuerdos de Alcance Parcial, AAP)[50]. W percepcji Brazylii regionalizm i integracja postrzegane są jako instrumenty przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom globalizacji. Dla państw członkowskich Sojuszu globalizacja jest zjawiskiem wpływającym pozytywnie na możliwości rozwoju gospodarczego. Celem SP nie jest jednak antagonizowanie istniejących ugrupowań integracyjnych i podważanie ich roli w regionie, a dążenie do normalizacji wzajemnych relacji, o czym może świadczyć fakt, iż m.in. w listopadzie 2014 r. w Cartagena de Indias ministrowie państw członkowskich Sojuszu oraz Mercosuru spotkali się w celu omówienia sposobów pogłębienia dialogu pomiędzy organizacjami oraz zdefiniowania najbardziej perspektywicznych dziedzin współpracy. Adwokatem zbliżenia między ugrupowaniami jest przede wszystkim Chile, które dostrzega w bliskiej kooperacji szansę na wzmocnienie pozycji Ameryki Łacińskiej w globalnych relacjach handlowych, jak również pogłębienie efektywnej integracji regionu[51]. Ideę tę wspiera również Argentyna, która przejawia coraz większe zainteresowanie aktywniejszym uczestnictwem Rynku Południa w procesach integracyjnych Sojuszu[52]. Niewątpliwie ważnym argumentem przemawiającym na rzecz zbliżenia są perspektywy rozwoju aktywności SP na rynkach azjatyckich, w tym w ramach Partnerstwa Transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership, TPP).

Oczywiście młode ugrupowanie, jakim jest SP, nie jest wolne od pewnych ograniczeń, jak chociażby olbrzymie odległości, brak komplementarności czy rozbudowanej sieci połączeń komunikacyjnych pomiędzy państwami członkowskimi SP, które przekładają się również na niewielką wymianę handlową wewnątrz ugrupowania oraz

---

[48] D. Nolte, *The Pacific Alliance: Nation-branding*…, op.cit., s. 1.

[49] L. Oyarzún Serrano, F. Rojas de Galarreta, *La Alianza del Pacífico*…, op.cit., s. 24–25.

[50] Ibidem, s. 17.

[51] Do głębszej współpracy skłania przede wszystkim konieczność zwiększenia handlu wewnątrzregionalnego, który obecnie wynosi ok. 18% wymiany handlowej Ameryki Łacińskiej ze światem. Jednocześnie SP oraz Mercosur łącznie odpowiadają za 92% produkcji gospodarczej, co stanowi olbrzymi potencjał w globalnych relacjach gospodarczych. Więcej na ten temat zob. H. Muñoz, *An intelligent alignment: The Pacific Alliance, MERCOSUR and the European Union*, „Europe's World", 28.05.2015, http://europesworld.org/2015/05/28/intelligent-alignment-pacific-alliance-mercosur-eu/#.Vt6gWZX2bmI (data dostępu: 8.09.2016).

[52] *La integración de Argentina con la Alianza del Pacífico debe darse desde el Mercosur*, „Minuto Uno", 18.01.2016, http://www.minutouno.com/notas/1465217-la-integracion-argentina-la-alianza-del-pacifico-debe-darse-el-mercosur (data dostępu: 8.09.2016).

powolny postęp w harmonizacji reguł MILA[53]. Przezwyciężenie tych mankamentów pozwoliłoby na poprawę pozycji państw członkowskich na rynkach trzecich oraz zwiększenie wymiany wewnątrzregionalnej.

Pomimo pewnych niedociągnięć SP odnotowuje pozytywne wyniki gospodarcze, przyciągając większość inwestycji zagranicznych kierowanych do Ameryki Łacińskiej. Perspektywy rozwoju ugrupowania rysują się zatem pozytywnie. Rosnące oczekiwania sprawiają, że Sojusz musi rozszerzać stopniowo swoją agendę działania. Jednym z sugerowanych kierunków rozwoju mogą być m.in. integracja energetyczna, bazująca na dużych i zróżnicowanych zasobach państw członkowskich, oraz intensyfikacja korzyści płynących z układu TPP. Wśród badaczy przeważają opinie, iż SP będzie nadal koncentrował się na współpracy gospodarczej oraz harmonizacji handlu i nie będzie dążył do przekształcenia się w organizację integracyjną o charakterze społeczno-politycznym w przeciwieństwie do najnowszych porozumień latynoamerykańskich[54].

Sojusz Pacyfiku a negocjacje dotyczące Partnerstwa Transpacyficznego

Sojusz Pacyfiku wpisuje się w trend umacniania ponadregionalnych więzi gospodarczych z państwami azjatyckimi, widoczny m.in. w układzie o TPP. Obie inicjatywy mają na celu zbliżenie gospodarcze z regionem Azji i Pacyfiku oraz stworzenie wspólnego bloku handlowego. Sojusz Pacyfiku może być wręcz postrzegany jako zachęta dla mniejszych państw, jak Kostaryka, aby przyłączyły się do TPP oraz innych porozumień wielostronnych. Inicjatywy dążą również do głębokiej integracji obejmującej m.in. regulacje finansowe, politykę konkurencyjności czy ochronę środowiska naturalnego[55].

Podobnie jak SP, TPP ma na celu wzmocnienie istniejących relacji ekonomicznych pomiędzy regionami głównie poprzez wymianę surowców naturalnych na dobra przetworzone i pobudzanie handlu w innych dziedzinach. Dotychczasowe relacje gospodarcze pomiędzy Ameryką Łacińską a Azją polegają przede wszystkim na eksporcie dóbr podstawowych i imporcie manufaktury, co nie przyczynia się do pożądanej dywersyfikacji gospodarek latynoamerykańskich. Rosnące zapotrzebowanie Chin na surowce może doprowadzić wręcz do pogłębienia ich zależności, zwłaszcza Chile czy Peru, które zamiast koncentrować się na dywersyfikacji produkcji będą dążyć do wygenerowania jak największego zysku w przemyśle wydobywczym. Rozwiązaniem powinna stać się intensyfikacja wymiany wewnątrzregionalnej, przez co Sojusz może w pewnym stopniu równoważyć TPP. Jednocześnie posiada on największy potencjał

---

[53] Bello, *How deep is their love? The Pacific Alliance is a great brand in search of a shared product,* „The Economist", 14.03.2015.

[54] J. Marczak, S. George, *Pacific Alliance 2.0…*, op.cit.

[55] Jednocześnie nie wszystkie państwa członkowskie SP uczestniczą w negocjacjach dotyczących TPP, co osłabia możliwości jego oddziaływania jako bloku. Kolumbia wyraża jednak zainteresowanie przystąpieniem do Partnerstwa Transpacyficznego i dąży do członkostwa w APEC.

przyciągania inwestycji zagranicznych, zwłaszcza Azji i Pacyfiku, które – odpowiednio skanalizowane – mogą zwiększyć dynamikę regionalnych procesów integracyjnych.

W marcu 2015 r. pod auspicjami Międzynarodowego Instytutu Studiów Strategicznych (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, IISR) w kolumbijskiej Cartagenie odbył się szczyt transpacyficzny z udziałem reprezentantów SP oraz wszystkich państw członkowskich zaangażowanych w negocjacje TPP. Spotkanie o charakterze międzyrządowym, z istotnym udziałem przedstawicieli sektora prywatnego, miało na celu rozwój współpracy gospodarczej, handlowej oraz politycznej pomiędzy regionami. Zainaugurowano wówczas oficjalny dialog (Diálogo de Cartagena) – nową płaszczyznę współpracy, promującą zacieśnianie więzów pomiędzy państwami po obu stronach Pacyfiku.

W listopadzie 2015 r. przy okazji XXIII szczytu APEC odbyły się również nieformalne rozmowy SP z APEC mające na celu przedstawienie możliwości współpracy, w tym zwłaszcza w dziedzinie energii, surowców mineralnych, ułatwień dla handlu, innowacji, logistyki, infrastruktury oraz małych i średnich przedsiębiorstw[56].

Podsumowanie

Jak się wydaje, XXI w. to wiek Azji i Pacyfiku w gospodarce światowej. Koniunkturę tę dostrzegają także państwa Ameryki Łacińskiej, które coraz częściej decydują się na włączenie tego regionu do swoich długofalowych strategii rozwoju. Przykładem wielostronnej inicjatywy mającej na celu pogłębienie współpracy z partnerami azjatyckimi jest SP, który w ciągu zaledwie kilku lat od swojego powstania potwierdził swój potencjał jako pierwszy latynoamerykański partner gospodarczy Azji i Pacyfiku.

Sojusz Pacyfiku jest jednym z najmłodszych, ale jednocześnie najbardziej dynamicznych ugrupowań integracji ekonomicznej w Ameryce Łacińskiej. Dysponuje nie tylko olbrzymim rynkiem, możliwościami rozwoju handlu i przyciągania inwestycji, ale także dąży do zwiększenia siły oddziaływania regionu w globalnej gospodarce. Jest porozumieniem gospodarczym, preferującym współpracę z partnerami hołdującymi zasadom wolnego rynku. Z ekonomicznego punktu widzenia SP promuje liberalizację, niską inflację oraz współpracę z sektorem prywatnym jako motorem rozwoju gospodarek. W dużej mierze jest to pierwszy wielostronny projekt dotyczący wolnego handlu w zachodniej hemisferze po niepowodzeniu FTAA, traktowany jednocześnie przez wiele państw regionu jako próba przeciwstawienia się ekspansji lewicowych wizji integracyjnych (Brazylii, Wenezueli, Argentyny), a nawet element amerykańsko-chińskiej rywalizacji.

Jest on porozumieniem niezwykle pragmatycznym, zarówno jeżeli chodzi o obraną wizję rozwoju gospodarczego, jak i umacnianie pozycji politycznej. Traktowany jest

[56] Zob. https://alianzapacifico.net/en/informal-dialogue-between-the-pacific-alliance-presidents-and-the-apec-leaders (data dostępu: 15.09.2016).

wręcz jako przyspieszona ścieżka integracji regionalnej, oparta na modelu otwarcia gospodarczego i pozbawiona uprzedzeń ideologicznych, ograniczających dotychczasowe struktury integracyjne w regionie. Dynamika i atrakcyjność modelu integracyjnego proponowanego przez SP sprawia, że państwa członkowskie określane bywają jako „pumy Pacyfiku", w nawiązaniu do azjatyckich tygrysów z lat 90., a formuła głębokiej, dynamicznej integracji realizowana przez Sojusz przedstawiana jest jako atrakcyjny model rozwoju dla wielu rynków wschodzących[57]. Nie tylko wpisuje się w globalny trend zwrotu ku obszarowi Azji i Pacyfiku, zauważalny chociażby w układzie TPP, oraz rozmywania podziałów regionalnych, ale prezentuje też nowy model latynoamerykańskiego ugrupowania integracyjnego. Można pokusić się o stwierdzenie, że stara formuła neoliberalna nie tyle została przywrócona do życia w Ameryce Łacińskiej i dostosowana do nowych uwarunkowań globalnych, ile nadano jej wręcz nową, niezwykle atrakcyjną dla partnerów zewnętrznych i skuteczną pod względem osiągnięć gospodarczych formułę. Co więcej, nie dąży ona do konfrontacji i nie wymaga drastycznych zmian we współczesnym krajobrazie gospodarczo-politycznym regionu, ale płynnie się w niego wpisuje. Zbliżenie z istniejącymi blokami gospodarczymi, w tym na pierwszy rzut oka zupełnie odmiennymi, jak chociażby Mercosur, stanowi przemyślany element polityki zwiększania swojego potencjału gospodarczego oraz potwierdzania pozycji na płaszczyźnie międzynarodowej. Wydaje się zatem, że przyjęta przez państwa członkowskie strategia synergii przynosi oczekiwane efekty i może stanowić przykład nowego, efektywnego modelu integracji latynoamerykańskiej.

The Pacific Alliance – A New Model of Latin American Integration?

The Pacific Alliance is one of the youngest integration groupings in Latin America. At a time of high popularity of postliberal regionalism among Latin American countries, it promotes open regionalism above ideological divisions, providing new dynamism to regional economic cooperation, and it fits well within the global trend of a turn to the intensively developing area of Asia and the Pacific. The aim of this article is to present the Pacific Alliance against the background of the dynamic integration processes in Latin America, including both its special characteristics and its complementarity with the existing regional organisations.

Keywords: Pacific Alliance, economic integration, Latin American regionalism, Latin America.

[57] S. George, *The Pacific Pumas: An Emerging Model for Emerging Markets*, Bertelsmann Foundation, New York 2014, http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/The%20Pacific_Pumas-Single%20%2813Mar14%29.pdf (data dostępu: 15.09.2016).

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201609

The Central African Republic as a Fragile (Failed) State

Wiesław Lizak

University of Warsaw

During its 65-year history, the Central African Republic proved to be a country highly susceptible to destabilising processes. Tribalism, corruption, violence and the incompetence of the ruling elite have become immanent elements of the political system, leading to a gradual decomposition of the state and its evolution towards a dysfunctional ('failed') state, unable to perform its basic external and internal functions. The civil war that engulfed the country in 2013 was a consequence of political, social and economic conflicts that had been accumulating for many years. In this article, the author sets himself the task of identifying the main factors (internal and external) leading to the destabilisation of the state as well as the sources of contradictions that lay at the root of this process. Accumulation of negative trends along with low levels of socio-economic development at the moment of gaining independence and the inability to initiate modernisation processes, as well as the existence of negative international interrelations (conflicts in the immediate international neighbourhood) led to a crisis of statehood in the CAR.

Keywords: Central African Republic, dysfunctional state, failed state, fragile state, ethnic conflicts, religious conflicts, African Union, Economic Community of Central African States

The Central African Republic (CAR) joined the community of sovereign African states on 13 August 1960, when it gained independence from France. Since the end of the 19th century, the territory of today's CAR formed part of French Equatorial Africa and was known under the name Ubangi-Shari. When this colonial structure was dissolved in 1958, Ubangi-Shari became an independent colony within the newly formed French Community, created under the Constitution of the Fifth Republic. In 1959 the name Ubangi-Shari was abolished and the territory was named the Central African Republic; the change was regarded to be one of the important stages of the CAR's way to independence. The process of decolonisation was peaceful, mainly due to the fact that the French government had experienced violent colonial wars in Vietnam and Algeria (which later led to the internal political crisis of 1958 and the decomposition of the political system, eventually resulting in the establishment of the Fifth Republic)

Wiesław Lizak – doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

and therefore agreed to a non-violent deconstruction of its colonial empire in Africa. Following the end of France's colonial presence in Sub-Saharan Africa, 14 newly independent states came into being, and the Central African Republic was one of them.[1]

Just as it was the case with most other postcolonial African states, the Central African Republic's borders were drawn by the former colonial power. External pressure had decisive influence on the population structure as well. The territory of the CAR is almost 623 000 square kilometres, and it is presently inhabited by over 5.2 million people representing dozens of ethnic groups, the largest among them being: Baya – 33%, Banda – 27%, Mandjia – 13%, Sara – 10%, Mboum – 7%, M'baka – 4%, Yakoma – 4%.[2] The official language is French, but Sango is regarded to be the national language and the language which servers inter-ethnic communication.[3]

As regards the religious structure of the population, three groups can be identified: about half of the population is Christian (the biggest religious group; approx. half of the CAR's Christians are Roman Catholic, half are Protestant); 35 per cent of the population belong to a group classified as 'indigenous beliefs'; approx. 15 per cent are Muslims, who predominantly reside in the north of the country.

The CAR is situated in the heart of Africa, where the northern savannah zone meets the equatorial forest zone in the south. The geography of the country, its climate and other natural characteristics determine the living conditions of the population and the country's social and economic development. The CAR borders on the Democratic Republic of the Congo (DRC, the border is 1,747 kilometres long), the Republic of the Congo (487 km), Cameroon (901 km), Chad (1,556 km), Sudan (174 km) and South Sudan (1,055 km; since 2011, when South Sudan became an independent country).[4] The Central African Republic is a landlocked state – the shortest possible route to access ocean shipping lanes leads through the territory of the neighbouring Cameroon.

The CAR is one of the poorest countries in the world. Its development potential is determined by a variety of factors, which hugely impede achieving stable socio-economic development. First and foremost, it is a high level of political instability, which has in fact led to the collapse of public administration and internal conflicts that have rendered the country dysfunctional (failed state). The other negative factors are: relatively low levels of education and skills of the workforce, high levels of corruption, insufficient transport infrastructure, the existence of grey economy, susceptibility to

---

[1] Next to 14 former French colonies, other countries that became independent in 1960 include Congo-Léopoldville, Nigeria and Somalia. The year 1960 was named 'the year of Africa' as it marked a huge acceleration in the decolonisation process, mainly due to the implosion of the French colonial empire.

[2] The World Factbook, URL <ttps://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ct.html> (accessed on: 1 September 2014).

[3] According to *Ethnologue. Languages of the World* there are 72 languages used in the territory of CAR. 48 of these are classified as 'vigorous'. See: URL <http://www.ethnologue.com/country/CF> (accessed on: 1 September 2014).

[4] The World Factbook, op. cit.

the effects of crises that occur in the immediate outside environment.[5] As proved by the postcolonial history of the region, all but one of the CAR's neighbours (Cameroon being the exception) have suffered serious internal conflicts, which in some cases were protracted and highly destructive (Chad between the 1960s and the 1980s; the DRC in the 1960s and at the turn of the centuries; Sudan has been going through internal instability, conflicts and full scale war practically throughout its whole postcolonial existence, which finally led to the secession of South Sudan – which, alas, has not brought peace to Sudan).

In 2013, the estimated GDP per capita in the Central African Republic was merely 557 USD; what we need to remember, however, is that this value is the consequence of an economic collapse caused by the civil war in the country. The total GDP (in purchasing power parity) reached 2.57 billion USD in 2013. The internal armed conflict led to a sharp decline in the GDP value of as much as 34.2 per cent compared to 2012, when it grew by 4.1 per cent. The course of events brought the CAR to the position of the only African state whose total GDP was lower in 2013 than in 2005 (in 2005–2013 the average rate of GDP growth was –0.9 per cent, even though in 2005–2012 the growth rate had positive values of 1.7–4.8 per cent annually). Negative development indicators are confirmed by the fact that 53.2 per cent of the country's GDP comes from the agricultural sector.[6] The trade balance is negative; in 2013 exports amounted to 139 million USD (a drop from 207 million USD in the preceding year), while imports were estimated at 219 million USD (334 million in 2012).[7]

Social development indicators place the CAR in the group of the world's least developed countries. Urbanisation barely reaches 40 per cent. Average life expectancy at birth is only 51.35 (one of the worst results in the world), and statistically one doctor needs to serve around 20,000 inhabitants. Infant mortality rate is 92.86 per 1,000 live births – the fourth highest result globally.[8] The 2014 Human Development Index for the CAR was 0.341, placing it on the 185th position (out of 187 classified states; only the DRC and Niger ranked lower).[9] The presented statistics show clearly and indisputably the existence of very serious challenges that have made the Central African Republic one of the least socially and economically developed countries in the world.

---

[5] Robert Kłosowicz, 'Republika Środkowoafrykańska jako przykład państwa upadłego w Afryce Subsaharyjskiej' (The Central African Republic as an Example of a failed state in Subsaharan Africa), in: Robert Kłosowicz, Andrzej Mania (eds), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych* (The problem of failing states in international relations), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, p. 105.

[6] Data taken from: African Economic Outlook, http://www.africaneconomicoutlook.org/en/statistics/ (accessed on: 1 September 2014).

[7] The World Factbook, op. cit.

[8] Only Afghanistan, Mali and Somalia are doing worse. See: ibidem.

[9] Source: *Human Development Report* 2014, http://hdr.undp.org/en/data (accessed on: 2 September 2014).

1. Internal barriers to stabilisation and transformation

After it gained independence in August 1960, the Central African Republic was a highly unstable country, and through the most part of its postcolonial history it has been governed by authoritarian regimes that were incapable of putting the country on a path to stable and sustainable development. As is the case with many other African states, the mechanism of monopolisation of power in the hands of a small social group has been in place and the political system has been legitimised by – in most cases – sham elections that were far from meeting democratic standards. For the major part of the CAR's history since gaining independence, the army played an important role, supporting the ruling political elites and guarding the political status quo established after each coup d'état. Political stability was also guaranteed by invoking tribal loyalty: various political leaders tended to promote in the political life of the country representatives of either their own ethnic communities or these which, due to the pattern of local interests, were ready to support the existing balance of power. This phenomenon, known as 'tribalism', became one of the most significant factors determining the evolution of the internal condition of the country in the sphere of the effectiveness, competence and quality of its socio-political system.

During the political history of the postcolonial Central African Republic, only the 1993 presidential elections, won by Ange-Félix Patassé, can be regarded as democratic and representative. His tenure, however, was also characterised by the appearance of authoritarian tendencies; the state's coercive apparatus played a great role in balancing the governmental system, and interethnic tensions surging due to the policies of President Patassé fostered further destabilisation of the country. Patassé became famous for recruiting his closest co-workers (including members of the presidential guard, which became the military arm of the regime and a structure competing with the regular armed forces, dominated by supporters of the preceding head of state) from the peoples inhabiting the northern part of the country, where he himself originated from. President Patassé was finally ousted from power in a coup d'état executed in March 2003 by his former ally, François Bozizé.

The Central African Republic experienced a socio-political experiment that was unique in the whole region – the proclamation of the Central African Empire by the then president Jean-Bedél Bokassa, who came to power following the 1966 coup d'état. President Bokassa was formally crowned on 4 December 1976 as the Emperor of Central Africa during a formal coronation ceremony, the scenario of which was copied from the ceremony of coronation of Emperor Napoleon I. The republic in CAR was restored on 21 September 1979, after an intervention by French military forces that overthrew Bokassa and restored the former president, David Dacko, removed by Bokassa on 1 January1966. Listing notorious CAR presidents, we must not fail to mention André Kolingba, who won the office by ousting David Dacko in another coup d'état. He ruled as dictator for 12 years (from 1981 till 1993) and finally lost power in elections that

were held very much due to strong international pressure (predominantly exhorted by the United States and France). Kolingba based his authority and presidential activities on ethnic ties, handing important state functions over to members of the southern ethnic group, Yakoma, making up 4 per cent of the population. The domination of Yakoma in the CAR's armed forces cemented during Kolingba's tenure later resulted in the lack of confidence in the military by president Patassé and in the creation of competing security forces in the form of Patassé's presidential guard. The policy of ethnic domination fuelled ethnic tensions and deepened the antagonisms between the regions, especially as regards participation or rather lack thereof by the dispossessed groups in the division of power during subsequent presidential terms.[10]

Authoritarian rule, corruption, lack of transparency in political life were characteristic of President Bozizé's rule too, whose coming to power, after having terminated cooperation with president Patassé, was the result of a rebellion supported by the neighbouring Chad. Setting up a new political regime did not bring peace to the country, though. In its northwest part, military units still faithful to the ousted president were very active, allying themselves with local tribal militias and finally forming one of the principal actors in the forthcoming military conflict – the Peoples' Army for the Restoration of Democracy (L'Armée Populaire pour la restauration de la démocratie, APRD). The northeast, in turn, saw operations of the Union of Democratic Forces for Unity (Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement, UFDR), which became fragmented after an attempt to involve it in the peace process negotiations, giving rise to a new military faction that opposed any compromise – the Convention of Patriots for Justice and Peace (Convention des patriotes pour la Justice et la paix, CPJP). Smaller warring units of often criminal rather than political nature were being formed locally as well. Authoritarian governments, tribalism, rivalry over control of the territories abundant in natural resources (especially diamonds) and personal disagreements between the leaders of political factions during Bozizé's rule led to constant instability in the Central African Republic.[11]

The worsening internal political crisis, mass-scale violations of human rights and the lack of prospects for improvement of the nation's living conditions nurtured the creation of another coalition of armed forces opposing Bozizé's rule – Seleka. It eventually managed to overthrow of Bozizé in March 2013, and its leader, Michel Djotodja, took over power in the country. The events further worsened the internal chaos in the country and caused a gradual collapse of the CAR's institutions. Seleka rebels were utterly unable to ensure security, stability and integrity of the country; on the contrary: the victorious fighters wished to take advantage of the spoils of war and improve their personal material situation. They were highly demoralised, and their activities further deepened the crisis. Interethnic and interreligious tensions became

[10] Robert Kłosowicz, op.cit., pp. 106–107.
[11] Ibidem, p. 112.

even more obvious. The fact that Seleka units were mostly composed of Muslims (mainly immigrants from Chad) further deepened the serious lack of trust in the new authorities from the CAR's Christian communities. The virtual non-existence of state institutions on the central and local level gave all warring factions a sense of impunity and encouraged them to commit violent acts and pillage. Instead of becoming a new official military force, Seleka members engaged in criminal activities in the territories they took over – pillaging, looting and physical violence became an everyday experience of the country's capital and other regions, treated not as land that needed authority but rather as the spoils of war. This led to the creation of a resistance movement (Anti-Balaka) to oppose Seleka rule and to mange self-defence activities. Anti-Balaka quickly became another element of the country's criminal structure; the CAR was led to the verge of complete implosion. To treat this conflict as simple religious animosity between Muslims and Christians would not paint the true picture. As in any conflict in which criminal entities participate, it is not religious values (or values drawn from other axiological orders, such as ideologies) that define the behaviour of the actors of the events. Brutal violence is rather an emanation of the egoistic interests of individuals and organised political and military groups, for whom the declared values become only propaganda that justifies their undertakings. The escalation of violence in the CAR led to the decision on launching an international intervention to bring back internal stability and to initiate the peace process. France led the operation, assisted and supported by cooperating central African countries within a peacekeeping mission organised initially by the Economic Community of Central African States (CEEAC/ECCAS) and later taken over by the African Union.

The ways of rising to and using governmental power in the CAR prove that the country's political elite is highly attached to authoritarianism. Moreover, among the state's leaders some were rather eccentric, to say the least. Their behavioural habits raised concerns and were controversial, which led the CAR to isolation in the international environment. President Bokassa (later: Emperor Bokassa I) went down in the history of Africa not only as a political leader whose crowning ceremony cost 1/3 of the state budget (20 million USD); his name is commonly associated with charges of cannibalism, which he allegedly practised during his term in office. The charges were not confirmed during the trial held in Bangui in 1986–1987, but Bokassa was found guilty of other crimes, politically motivated murders among them, and was sentenced to death; the verdict was later changed to life imprisonment (Bokassa was released in 1993 when president Kolingba announced amnesties; three years later (1996), the former Emperor of Central Africa passed away). It is worth mentioning that the methods used by Bokassa and the controversies they were causing eventually brought about the end of his rule. The coup d'état was in fact conducted by French troops when any further continuation of governance of the discredited ruler, accused of various crimes and less and less loyal to the CAR's former coloniser, became too much of a burden.

The practice of monopolisation of power by a small social group (whose political position is based on either organisational structures such as the army or security forces, or on ethnic/tribal loyalty) in an authoritarian political regime, which hindered a natural state elite circulation, led to legitimisation of violence as the way to enforce political changes. The non-existence of democratic representation and procedures of non-violent government change resulted in a situation where conflict became the only means of removing unwanted rulers from power and taking over power by the political opposition. Violence was perceived as a natural way of pursuing political goals. What can be achieved by electoral procedures in democratic societies, in Africa often becomes subject to sharp confrontation of conflicted political forces that use violence as an argument in political discourse. This applies not only to governments defending their position and possessions but to the opposition (organised in political and military movements or in informal structures, for instance, during coups d'état) as well. The latter usually has barely anything to lose while attempting to change the existing political regime and therefore applies even the most violent means. Four out of the six shifts of presidential power in the CAR resulted from coups d'état or rebellions; one was the result of international pressure (at the meeting of Heads of States of the Economic Community of Central African States, ECCAS, held in Ndjamena, Chad, in January 2014, President Michel Djotodja stepped down and interim presidential powers were entrusted by the Interim National Council to Catherine Samba-Panza, who was mandated with organising new elections[12]).

The political system of countries such as the Central African Republic is characterised by the military forces playing a special role; having been formed to guarantee the external security of the state, they become politicised and are regarded as another element of the system of political power and the guarantor of stability of the existing regime. Thus, the army changes its functions and engages in the processes of state management and administration, and its primary function of the guarantor of state security is redefined into the function of guardian of the political status quo. To add to that, the military performs functions that would normally be part of the mandate of police forces. This happens at the cost of weakening the state's external security. The adoption of new roles by the military lead to the erosion of the army's image in the eyes of the society. Associated with the ruling elite, the military is, just as political authorities, evaluated from the angle of administrative effectiveness. In many African states, the ethnic divisions in the society that impact the functioning of the political system also influence the internal structure of the military forces. The relations between various ethnic groups within the armed forces together with the contradictions that emerge while performing political tasks result in internal divisions in the army, which explains the

[12] Between 10 January and 23 January (after Djotodja stepped down and before Samba-Panza was appointed), the presidential powers were in the hands of the President of the Interim National Council, Alexandre-Ferdinand Nguendet.

cases of numerous coups d'état and rebellions organised against the political influence of the armed forces. Examples of individuals who gained presidential powers as high-ranking members of the military in the CAR include Jean Bedel Bokassa, Andre Kolingba and Froncois Bozizé.

Low level of social and economic development coupled with no stable economic growth can be seen as another factor influencing the evolution of a political system into authoritarian rule. With poor social and economic development indicators, there often appears a natural tendency among the ruling elite to introduce regulations on redistribution of national wealth in such a way that first and foremost the needs of social groups that back the rulers are met. Most frequently this is the ethnic group from which the individuals in power originate (the phenomena of tribalism). The group thus appropriates the state and, as a result, nepotism and corruption become commonplace. In such circumstances, it is impossible to implement rational development strategies as it is not economic but rather political motives (and often particular interests of individuals as well) that underpin the decision-making process in the economic system. Vast economic interests of the political elites in poorly developed countries, such as the CAR, foster monopolisation of power; this, in turn, diminishes the probability of introducing a democratic political system. Power becomes the source of wealth, while the state turns into a *sui generis* 'enterprise' managed by politicians who only care about their own interests. The government is perceived by the society as alien; the people may even sometimes delegitimise the state as such, which, in a multi-ethnic and tribal society must lead to contestation of the existing political institutions. The state becomes an unacceptable extraneous body that realises the interests of a narrow group of people, who manage public resources and issues for their own good. In such circumstances, the only way to remove the corrupted elites is to oust them by violent means. The events continue to repeat themselves, and that leads to long-lasting anarchy (as in the CAR), which causes the final disappearance of trust in the state and the breakdown of social ties. When this is accompanied by a gradual collapse of state institutions such as the enforcement apparatus, the justice system, the armed forces and the police, the final result is what we refer to as state failure.

The negative consequences that follow are boosted by refugee crises generated by military conflicts and their results. During the fighting against the regime of both President Patassé and his successor, President Bozizé, forced displacement of civilians from the territory touched by military activities was commonplace. The situation of the population of the CAR was especially dramatic during the 2013/2014 crisis. At the time of fighting between the Seleka rebels and the government forces in January 2014, the number of internally displaced persons reached 825,000 people and fell by half with the onset of the peace process (410,000 in October 2014). The number of refugees, in turn, reached 420,000 (October 2014), rising from 185,000 at the beginning of 2014. It is estimated that approximately 2 million civilians in the CAR are in need of humanitarian assistance. The inability to meet to the very basic needs of civilians

negatively impacts the condition of the society, and children are in especially dire need of assistance.[13]

A failed state is characterised by inability to perform its basic functions, one of them being the ability to exercise effective control over its territory. The weakness of state institutions, including the forces responsible for internal and external security, eventually leads to the loss of control over the use of force. In such circumstances, local political, military and paramilitary organisations take over and become the principle entities that secure the material and institutional means of existence in a certain territory, at the same time taking care of the interests of their own members. Growing anarchy of the political and social life when the state is unable to execute and implement laws in its sovereign territory is addressed by violence used by local military and political structures. On the one hand, these structures are formed because communities are in desperate need of securing the very basic means of existence, but on the other hand, the void of state power fosters creation of various criminal groups that benefit from the vacuum. These groups abuse the situation to secure their own interests – the growth of wealth, power and prestige. Violence and brutal force override the rule of law, and the civilian population (unwilling to accept the new conditions or simply not interested in the developments) becomes victim to warlords' policies of terror and violence. Plunged into anarchy, the state is unable to secure decent living conditions to its citizens. The economic system is deprived of basic regulatory mechanisms and ceases to function. Community ties fall apart as they are undermined by the primacy of violence over other regulatory mechanisms of social life.

The evolution of the internal situation in the CAR has led to such developments –subsequent reports of the Fund for Peace determining the level of internal stability of states (Failed/Fragile States Index, FSI) have for a number of years invariably placed the CAR high in the ranking. From 2005 to 2010, the situation gradually deteriorated, with the CAR's position rising from the 20th to the 8th position among the least stable countries in the world.

A slight improvement in the FSI index in 2011–2012 was associated with the stabilisation process implemented and supported by the international community. This process was stalled by another deterioration of the internal situation and the following collapse of state institutions as a result of another internal conflict. The CAR plunged into chaos, eventually being ranked 3rd in the 2014 FSI ranking (right after South Sudan and Somalia).[14]

The Index results clearly indicate that the primary cause of instability in the CAR is the lack of political structures capable of providing the country with development and modernisation capacities. Authoritarian political power proved to be weak, unable to generate rational development strategies. Corruption, tribalism and nepotism occurring

[13] OCHA, Central African Republic, http://www.unocha.org/car (accessed on: 10 November 2014).

[14] Source: http://ffp.statesindex.org/rankings-2014 (accessed on: 19 October 2014).

in the country on a large scale deepened the internal imbalance between different segments of the society, leading to anarchy in social life and, in time, to civil war.

Table 1. The Central African Republic's ranking, as per Failed/Fragile States Index – 2005–2014

Year	Rank	Total points
2005	20	93.7
2006	13	97.5
2007	10	101.0
2008	10	103.7
2009	8	105.4
2010	8	106.4
2011	8	105
2012	10	103.8
2013	9	105.3
2014	3	110.6

Source: http://ffp.statesindex.org/rankings.

2. External factors of stabilisation and destabilisation

The Central African Republic is situated in a region of Africa characterised by an exceptionally high level of instability. Crises and conflicts in neighbouring countries tend to penetrate borders and to cause adverse effects in neighbouring states due to high political, ethnic, religious or economic interdependences. In this context, Chad has been playing a particularly important role in the recent history of the CAR. The support President Idriss Déby expressed towards Froncois Bozizé's rebellion proved decisive for its victory and the overthrow of president Patassé. In the aftermath of these events, the relations between both countries remained close throughout Bozizé's presidency. N'Djamena supported the CAR's governmental army in the fight against rebel forces in the first decade of the 21st century in the north of the country. This assistance was far from selfless; as another country that had experienced periods of instability and civil wars in the past, Chad wished to maintain a friendly regime south of the border. Considering the existence of tensions in Chad's relations with Sudan, that policy was supposed to guarantee the government in Chad stable relations with Bangui.

The anxiousness of the Central African Republic's ruling elite about instability spilling over the border from Chad was based on solid grounds, drawing on experience from the past. In April 2006 Chad rebels (supported by Sudanese authorities) used the CAR's territory to stir up an anti-government rebellion.

The fall of President Bozizé took place at a time when Chad was involved in military action against rebel forces (fundamentalists) in Mali. That limited the extent of N'Djamena authorities involvement in the CAR, although later Chad contributed troops to the peacekeeping forces tasked with stabilisation activities.

The CAR has also seen the expansion of the ongoing conflict in Darfur (the western part of Sudan) to its territory. The Central African Republic has become a refuge for civilians from Darfur persecuted by the armed Janjaweed militia and the Sudanese army. At the same time, the CAR's border areas became home to armed groups of the Sudanese opposition fighting for the rights of the people of Darfur. Unsurprisingly, this has led to reported incidents of penetration and counterinsurgency operations of the Sudanese army and Janjaweed across the border in the CAR. Sudan was also involved in supporting local political and military groups (the Union of Democratic Forces for Unity) fighting against the central government in Bangui. Pressured by the internal opposition and dependent on external support, the government of President Bozizé was unable to take effective action to guard state frontiers. Since the beginning of the 21st century, the border regions of the Central African Republic, Chad and Sudan have become site of rivalry between conflicted political and military forces, which destabilises the internal situation of all the countries suffering the consequences of the conflict.

To a certain extent, the evolution of internal affairs in the CAR in the past was also influenced by Libya. The regime of Colonel Muammar al-Gaddafi supported the government in Bangui after the outbreak of interethnic rivalry conflicts caused by the repressive policies of President Patassé. In 1996, Gaddafi sent a special forces unit to support the government forces in the CAR.

Similarly, during the civil war between the government of President Patassé and the future president Bozizé, supported by rebel forces from Chad, Patassé enjoyed military support of the Libyan regime. This alliance and mutual cooperation was strengthened by an unsuccessful coup attempt against Patassé that took place in 2001.

The decision on military involvement of the Libyan government has been associated with licenses on diamond mining in the CAR offered to Libya. The internal conflict was aggravated once President Patassé enlisted the help of one of the organisations involved in the civil war in the Democratic Republic of the Congo in fighting against the armed opposition. Fighters of the Movement for the Liberation of Congo, led by Jean-Pierre Bemba, became infamous for their exceptional cruelty in combating anti-government rebels.

And it were mostly civilians who fell victim to rape and violence during these operations.[15] The crimes committed in that phase of conflict in the CAR have been investigated by the International Criminal Court, which charged Bemba with war

[15] Robert Kłosowicz, op.cit., p. 107.

crimes, crimes against humanity and hampering international investigations against five alleged criminals.[16]

During the rule of President Bozizé, the government's forces received the support of military instructors from South Africa. The corresponding agreements, under which several dozen soldiers (20–46) were to train members of the Central African Republic's armed forces, including special forces, were signed in 2007 and extended in 2012. At the beginning of 2013, in connection with increasing activity of the Seleka rebels, the South African military presence was increased by approximately 200 soldiers.

During the battle for the capital, Bangui, in March 2013, thirteen South African soldiers died. However, the instructors were withdrawn from the CAR only after the Seleka opposition forces seized power in April 2013. The South African presence, similarly to the Libyan one, was associated with economic concessions to Pretoria. Given the nature of the regime of President Bozizé, and the role of South African military instructors in consolidating his rule as well as the emerging accusations of ties between the military presence and the involvement of South African businessmen working closely with the governing elite in Bangui (mainly in diamond mining), the South African presence aroused considerable internal controversy in South Africa. The authorities in Pretoria were accused of basing the decision on military foreign intervention on improper grounds, namely on particular interests of the decision-makers.[17]

Alas, the south-eastern regions of the Central African Republic have also witnessed the presence of foreign military troops; they became the area of operation of the Lord's Resistance Army (LRA). Since 1987 the LRA, under the leadership of the self-proclaimed prophet Joseph Kony, have been conducting military actions against the government of President Yoveri Museveni in Uganda. Following military defeats, LRA militants were forced to seek refuge in neighbouring countries, that is the Democratic Republic of the Congo and Sudan (South Sudan), and since 2007, despite a rather large geographical distance, in the Central African Republic as well.[18] Ideological and religious fanaticism and ruthlessness in the use of violence (including the abduction of children and forcing them into violence) led to the LRA being widely recognised as a terrorist organisation. The Army's leaders have been wanted by the International Criminal Court since 2005 on charges of war crimes and crimes against humanity.[19]

---

[16] ICC, *Situation in Central African Republic*, source: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200105/Pages/situation%20icc-0105.aspx (14.11.2014).

[17] Nickolaus Bauer, 'CAR: Did Zuma Defy the Constitution', *Mail & Guardian*, 9 April 2013, http://mg.co.za/article/2013-04-08-zuma-constitution-car-deployment-sandf (accessed on: 12 November 2014).

[18] For more see: Tim Allen, Koen Vlassenroot (eds), *The Lord's Resistance Army: Myth and Reality*, Zed Books, London-New York 2010; Andre Le Sage, 'Countering the Lord's Resistance Army in Central Africa', *Strategic Forum*, 14 July 2011, Issue 270.

[19] *Warrant of Arrest unsealed against five LRA Commanders*, source: http://web.archive.org/web/20110616142249/http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200204/related%20cases/icc%200204%200105/press%20releases/warrant%20of%20arrest%20unsealed%20against%20five%20lra%20commanders> (accessed on: 8 November 2014); Matthew Happold,

Like in many similar cases, the Central African Republic's government has not had enough strength to eliminate the LRA militias from its sovereign territory and to protect civilians from the LRA's violence.

Last but not least, among external actors influencing the CAR the former colonial metropolis – France – plays a highly significant role. Close ties with France and cooperation in political, military and economic relations were important for the internal situation and international position of the African country. Since its independence, the CAR has been involved in structures aimed at deepening cooperation with Paris. In the 1960s, the Central African Republic was one of the twelve countries making up the francophone Brazzaville Group. Throughout its postcolonial period, the CAR was member of the CFA franc zone – the common currency of Francophone countries in Africa, where the exchange rate has been guaranteed by the Bank of France. France has also remained one of the country's most important trade partners. Paris, as stated before, played the principal role in ousting Emperor Bokassa in 1979, taking direct part in restoration of President David Dacko to power.

Until 1997, the CAR hosted two French military bases: in Bangui and Bouar, later shut down due to changes in the French African strategy and to the weakening of bilateral relations during the rule of President Patassé. France was the first country to recognise the government of President Bozizé, which resulted in re-rapprochement between the two countries. The government in Paris supported the CAR in the peace process held under President Bozizé and after he was overthrown. France became a major force in the international intervention units sent to the country to restore stability and internal order and to stop bloody acts of violence.

These latter activities were a manifestation of a wider phenomenon – the international community's efforts to support the peace process in a country that had been shaken by increasingly aggressive behaviour of the parties to the internal conflict. Starting from the escalation of civil war in the final period of Patassé's presidency, a number of international institutions and individual countries become engaged in peace initiatives designed to restore internal stability and allow the country to develop.

In 1997, a mission was established to monitor the peace agreement concluded by the then government of the country with President Patassé. It was called MISAB (Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui) and enjoyed political and material support of France. The MISAB was composed of forces from six African countries (Burkina Faso, Chad, Mali, Gabon, Senegal and Togo).[20] It lasted until 1998. From 25 October 2002, in turn, stabilisation forces of FOMUC (Force multinational en Centrafrique), legitimised by the Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC), were stationed in the CAR. The status of the mission was changed on

'The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army', *Melbourne Journal of International Law*, May 2007, Vol. 8, Issue 1, pp. 159 ff.

[20] Eric G. Berman, Katie E Sams, *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva 2000, pp. 222–228.

12 July 2008, when the responsibility for it was taken over by the Economic Community of Central African States (CEEAC/ECCAS). From then on it operated under the name Mission for consolidation of peace in Central African Republic (MICOPAX, Mission de consolidation de la Paix en République Centrafricaine).

After the overthrow of President Bozizé and with internal anarchy skyrocketing, the involvement of the international community took on an enormous scale. Even during the fight between Seleka rebels and the army loyal to President Bozizé, the Economic Community of Central African States and the African Union were undertaking mediation efforts. The latter organisation decided to establish the peacekeeping mission MISCA (African-led International Support Mission to the Central African Republic/Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine), which gained legitimacy from the UN Security Council on 5 December 2013 and replaced MICOPAX.[21]

The United Nations were present in the CAR in 1998–2000 under MINURCA (United Nations Mission in the Central African Republic), mandated with replacing the MISAB African Standby Force in the process of overseeing the implementation of the Bangui peace agreement. In 2007 another UN mission, MINURCAT (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad),[22] was established to assist in resolving tensions in the border regions of Sudan, Chad and the Central African Republic. Upon its completion, from December 2010 the stabilisation process was supported by BINUCA (UN Integrated Peacebuilding Office in the Central African Republic), and in April 2014 the UN set up MINUSCA (United Nations Integrated Multidimensional Stabilisation Mission in the Central African Republic), which took on the role of the African mission MISCA (MINUSCA began its operations in September 2014).[23]

Last but not least, the European Union was also involved in peacekeeping activities in the CAR. In 2007–2008, the EU's EUFOR Chad/CAR mission was mandated with preparing MINURCAT. On 10 February 2014, the UN Security Council authorised the creation of EUFOR RCA, tasked with supporting the peace process in the Central African Republic and ensuring conditions necessary for the delivery of humanitarian aid to the civilian population.[24] Since December 2013, France has been executing Operation Sangaris in order to stop violence and control chaos in the CAR. With the permission of the UN Security Council, Paris sent some 2,000 soldiers to execute the mandate and to cooperate with international forces.[25]

---

[21] See: *Security Council Resolution 2121 (2013), 10 October 2013*, source: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2121(2013)&Lang=E (accessed on: 14 November 2014).

[22] See: *Security Council Resolution 1778 (2007), 25 September 2007*, source: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1778%282007%29 (accessed on: 14 November 2014).

[23] See: http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/ (accessed on: 14 November 2014).

[24] See: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/index_en.htm (accessed on: 15 November 2014).

[25] See: http://www.defense.gouv.fr/operations/centrafrique/dossier-de-presentation-de-l-operation-sangaris/operation-sangaris2 (accessed on: 15 November 2014).

Concluding remarks

The fifty years since the Central African Republic gained independence have shown that the country is extremely unstable and vulnerable to internal shocks – even according to African standards. Frequent changes of government, rebellions, interethnic and interreligious conflicts, the personification of the governance system and the lack of civil society eventually led the state to failure.

The disintegration of administrative structures and 'privatisation' of law enforcement institutions during the conflict of 2012–2014 resulted from a long process of progressive destabilisation and the subsequent accumulation of consequences of violence generated by corrupt authoritarian governments that lacked a broad social base.

Tribalism as a way of legitimising power, in turn, resulted in the intensification of interethnic animosities, thus hampering the inception of a coherent social fabric based on political values associated with nationality. The rebellion organised by the united opposition forces against President Bozizé (the Seleka movement) was dominated by representatives of the Muslim population from the north of the country, and this fact led to the process of growing interreligious conflict, which – combined with fanaticism and poverty – brought escalation of violence.

Events taking place in the immediate neighbourhood of the country have had a significant impact on the evolution of the situation in the Central African Republic as well. The weakness of the central government created a beneficial environment for the infiltration of not only political and military forces but also refugees from neighbouring countries into its territory. That exposed the CAR to further destabilisation.

The evolution of the situation in Chad, Sudan (South Sudan) and the Democratic Republic of the Congo has had serious consequences for the CAR; it should be noted, however, that in Africa such interdependencies are of a multilateral (symmetric) nature. Finally, the internal weakness of the state condemned the authorities to looking for external support, both in terms of stability of the political system and of economic development (France, Libya, Chad, South Africa).

A set of coinciding negative factors destabilising the CAR has so far made the external attempts to support the process of stabilisation and modernisation of the country (ECCAS, the African Union, European Union, United Nations) ineffective and have not prevented the CAR from becoming a dysfunctional – or even failed – state. It remains to be seen whether further efforts of the international community towards the reconstruction of the CAR's statehood, legitimised by the UN Security Council, will make it possible to realise the ambitious plan of bringing peace and justice to the country.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201610

Russia and the European Union: The Present Rift and Chances for Future Reconciliation

Konstantin Khudoley

St. Petersburg State University

The Ukrainian and Syrian crises have exerted a considerable negative impact on the relations between Russia and the EU, resulting as they did in upsetting strategic stability in Europe. A radical split has occurred in practically every sphere, affecting political, economic, military and humanitarian affairs. Its most painful manifestation is evident in the sphere of economy, where both parties have imposed sanctions and restrictive measures on each other, while it appears least harmful in the humanitarian sector. All in all, the former relations of partnership and cooperation have been superseded by dislike and even animosity. It will be very difficult to reach a compromise needed to overcome the split. The ruling circles of both Russia and the EU have limited room for manoeuvre for reasons that are not only international but domestic as well. They are very suspicious of each other. Nevertheless, the present confrontation is anomalous in the general pattern of centuries-old relations of Russia with European states and is likely to be overcome in the mid-term perspective. Yet a new foundation is required in order to restore their partnership and cooperation.

Keywords: Russia, European Union, Ukraine, Syria.

Foreword

In the past few years, a qualitatively new situation has emerged in international relations as the world saw a sharp confrontation emerging between the West and Russia, the gravest in the quarter of a century since the end of the Cold War. Nevertheless, the above developments differ substantially from what had happened during the Cold War.

First, the Cold War was a global confrontation nearly all the countries of the world were involved in to a greater or lesser extent, while only a limited number of states participate in the current confrontation. Many of the countries of Asia, Africa and Latin America have abstained from backing either side unequivocally and prefer to maintain good relations with Russia on the one hand and the United States and the European Union on the other.

Konstantin Khudoley – Professor, Head of the European Studies Department, School of International Relations, St. Petersburg State University.

Second, during the Cold War the opposing sides were not merely two political military blocs but two antagonistic socio-political systems. Hence, the especial fierceness of the struggle waged in every sphere by every means and ways, except for direct military hostilities. Both sides understood that there would be no winner in a third world war. While the socio-political and socio-economic systems of today's Russia and the Western countries differ considerably, their contradictions are not antagonistic. They much rather constitute a conflict of two varieties of capitalism – of state and private subtypes – clashing, aggravated by struggle between state and transnational corporations and between countries that occupy different places in the process of globalisation. For this reason, compromises are quite feasible.

Third, the Cold War unfolded within the framework of the Yalta-Potsdam system of international relations. The decisions taken by the heads of states and governments of the USSR, the US and the UK in Yalta and Potsdam (1945) were legally framed many years afterwards or have remained unsigned (the USSR–Federal Republic of Germany treaty was not concluded until 1970, while no peace treaty between the USSR/Russia and Japan has been signed to date). Both opposed sides, however, respected certain game rules, some of which had been spelt out, like, for example the Final Act of the 1975 Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe, while others were implied but nonetheless were strictly observed as well. This is non-existent under the present conditions. For this reason, the international processes are far less controllable, while the likelihood of local conflicts erupting and quickly getting internationalised, capable of getting grossly out of hand, is growing steeply. This is also true about Europe, much more so than in the Cold War days.

Just as during the Cold War era, Europe has again found itself in the centre of confrontation between Russia and the West. Naturally, the European Union acts within the framework of the West's general strategy, which is worked out jointly by the G7, the North Atlantic Treaty Organization and some other formal and informal mechanisms. At present, the EU, which in the world arena poses as a single actor, possesses far greater potentialities than the European Communities during the Cold War, the EU's policy featuring certain specific characteristics, which are manifest in its relations with Russia.

The purpose of the present article is to analyse the deep crevice that has formed in the past few years between Russia and the EU and to show that bridging it is only possible on a new basis and no earlier than in the mid-term perspective.

The Impact of the Ukrainian and Syrian Crises on the Relations Between Russia and the European Union

A certain cooling off in the relations between Russia and the EU became noticeable even a few years prior to the emergence of the Ukrainian and Syrian conflicts. The initial term of the Agreement on Partnership and Cooperation (Corfu, 1994) elapsed

in 2007, but they failed to evolve a new basic treaty. The Agreement remained valid, although in practice many of its articles had never been implemented, for various reasons. The road maps, coordinated in 2005, for developing cooperation in four spheres were also fulfilled but partly. Differences in the appraisal of and approaches to the current events and processes taking place in the world steadily amplified. That was particularly evident during the war in the Caucasus in August 2008. Although President Nicola Sarkozy, who chaired the EU at that time, came forward as mediator, the EU's sympathies were unequivocally with Georgia. The financial and economic crisis of 2008 still further intensified the differences and disagreements – the polemics ensuing (until then there had been only isolated attacks) began to focus on issues that pertained not only to each other's foreign but internal policies as well.

The main cause of the Ukrainian crisis was undoubtedly the collision of two integration processes: the European and the Eurasian ones, over the course Ukraine was to take – either towards association with the European Union or in the direction of joining the Eurasian Economic Union in some capacity. President Victor Yanukovich's initial intention of signing an agreement with the EU followed by a sharp turn in the opposite direction became one of the main reasons – if not the principal cause – of the emergence of the most acute political crisis and the change of state power in February 2014.

In the appraisal of the Ukrainian events, Russia and the EU assumed totally opposed positions from the very outset. The Russian leadership regarded the Euromaidan as an anti-constitutional coup, continuing to hold the same view even now.[1] Russia's Ambassador Mikhail Zurabbov left Kiev on 24 February 2014 to return as late as President Petro Poroshenko's inaugural ceremony. Russia recognised the legitimacy of the referendum of 16 March 2014 and incorporated Crimea and Sevastopol.[2] Russia views the Donbass events as 'a full-scale civil war'[3] and denies that it is one of the sides in the conflict.[4]

By contrast, the EU immediately recognised the legitimacy of the new Ukrainian authorities in February 2014 and has since maintained normal diplomatic relations with them. The resolution adopted by the Russian Federation Council on 1 March

---

[1] *Strategija national'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacyji*, utverzhdena Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacyji 31.12.2015 N 683, official website of the President of Russian Federation: http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391(accessed on 3 March 2016).

[2] Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 21.03.2014 g. No 6-FKZ «O prinjatii v Rossijskuju Federaciju Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novyh sub'ektov – Respubliki Krym i goroda federal'nogo znachenija Sevastopolja» [Federal Constitutional Law 'On acceptance of the Republic of Crimea into the Russian Federation and the creation of new constituententities of the Russian Federation – the Republic of Crimea and the Federal City of Sevastopol'], kremlin.ru: http://www.kremlin.ru/acts/bank/38220 (accessed on 3 March 2016).

[3] *Rossijskaya gazeta*, 23–05-2014: http://www.rg.ru/2014/05/23/putin.html

4 *RIA Novosti*, 13.02.2015: http://ria.ru/world/20150213/1047476036.html (accessed on 3 March 2016).

2014 permitting troops deployment in Ukraine[5] and Russia's other tough steps proved somewhat unexpected to the European political elite. After some indecision, however, the EU set out to counteract the Russian policy. In the UN General Assembly, member states of the EU voted for the resolution 'On the Territorial Integrity of Ukraine', which stated non-recognition of the referendum of 16 March 2014 and condemned the violation of the 1975 Final Act and other international agreements.[6] Almost simultaneously, the EC introduced restrictions (sanctions) on a number of Russian companies and officials.[7] The EU held Russia wholly responsible for the emergence of the Donbass conflict. Later, it also accused Russia of failing to implement the Minsk accords (of September 2014 and February 2015) and imposed new sanctions, now pertaining to a number of the Russian economy sectors.[8] The list of officials affected by the restrictive measures was considerably augmented. Lately, the EU leaders have come forward with some critical comments addressed to Ukraine as well. However, the massive economic and political aid to Kiev has continued. Ukraine and the EU rejected Russia's objections and endorsed first the political part of the EU–Ukraine Association Agreement and then, as of 1 January 2016, they implemented the whole of it.

The consequences for the relations between Russia and the EU proved shockingly dire. A considerable part of what had been created in the preceding quarter century was destroyed.

To begin with, the entire mechanism of interaction between Russia and the EU proved to be partially paralyzed. The regular meetings of the Russian President with the EU leaders stopped. The leaders of nearly all the EU countries refused to take part in the celebration of the 70th Victory Anniversary celebrations in Moscow on 9 May 2015. The number of summit meetings between Russia and individual member states of the EU has decreased considerably. Summits of the Council of the Baltic Sea States were no longer held. The G7 Group again came to hold its meetings without Russia's participation. The practice of Russian–German Inter-Governmental Consultations was dropped. Parliamentary links have been virtually frozen. The Russian delegation to the

---

[5] Sovet Federatsii Rossijskoj Federatsii. *Postanovlenie 'Ob ispol'zovanii vooruzhennych sil Rossijskoj Federatsii na territorii Ukrainy, No. 48-SF*, 1.03.2014: http://council.gov.ru/activity/documents/39979 (accessed on 3 March 2016).

[6] *UN General Assembly Resolution No 68/262*, 27 March, 2014, UN General Assembly website: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262&referer=/english/ (accessed on 3 March 2016).

[7] *The Official Journal of the European Union. Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine*: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0269 (accessed on 3 March 2016).

[8] *Council of the European Union Press-release ST 12944/14 PRESSE 460 Brussels, 11 September 2014. Reinforced restrictive measures against Russia*: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/?q=&frDt=11%2F09%2F2014&frDt_submit=11%2F09%2F2014&toDt=11%2F09%2F2014&toDt_submit=11%2F09%2F2014&stDt=20160304 (accessed on 3 March 2016).

Parliamentary Assembly of the EU was stripped of a number of rights.[9] Representatives of the EU and its individual member states have used various international fora to propose or second resolutions condemning the policy of Russia. Negotiations on a new basic treaty were curtailed on the initiative of the EU.[10]

It is, however, the sphere of economy that has become the main battlefield. By the time the Ukrainian crisis began, the EU had accounted for approximately half the foreign trade of Russia, whereas the role of Russian deliveries of gas and oil was sufficiently large in the EU economy. Now everything has changed in the opposite direction. The restrictive measures by the EU and the Russian response (the food embargo and others), in combination with the plummeting oil prices, have resulted in a sharp decline of their bilateral trade. European investments into Russian economy began to decrease. Russian business also reduced its scale in a number of the EU Member States. Although the EU still remains Russia's main trade partner and a major buyer of Russian oil and gas, a radical split in their relations has taken place. While before the Ukrainian crisis the economic relations between Russia and the EU were still on the rise, now a decline trend is obviously dominant.

Issues of defence and security have always played a minor role in the agenda of relations between Russia and the EU as nearly all its member states belong to the NATO as well. Since the Ukrainian crisis began, NATO suspended all its military links with Russia.[11] Tensions at the borders of Russia with EU Member States have intensified appreciably. The confrontation between the respective secret services has also sharpened. It was accompanied by increases in the number of troops and armaments in the north-west and central parts of Russia and by NATO's boosted activities in Poland, Lithuania, Latvia and Estonia. 'The risk of direct clashes at the borders especially in Baltic region is very large,' observed Kevin Ryan, retired Brigadier General of the US Army. 'With such volumes of armaments deployed and the drills so intensive, accidents are really inevitable.'[12] Fortunately, nothing has gone amiss so far, but the danger still remains.

The relations between Russia and the EU in the humanitarian sphere and in the fields of culture, science and education have suffered to a lesser extent. The EU curtailed negotiations on visa-free travel, but it should be admitted that their chances of success were slim even before the Ukrainian crisis. The restrictive measures adversely affected cooperation in those areas of science and technology the results of which could have

---

[9] Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Resolution 1990 (2014)*: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20882&lang=en (accessed on 3 March 2016).

[10] European Council, Statement of the Heads of State or Government on Ukraine, Brussels, 6 March 2014: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/03/06/ (accessed on 3 March 2016).

[11] NATO, *Statement by NATO Foreign Ministers* 1 April 2014: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_108501.htm (accessed 3.03.2016).

[12] *Kommersant,* No. 73, 24.04.2015: http://www.kommersant.ru/doc/2715103 (accessed on 3 March 2016).

found application in defence or in the development of those sectors of Russian economy that are subject to Western sanctions. For economic reasons (the fall of the rouble–euro exchange rate), Russian tourist travel to the EU countries plummeted (Finland was hit especially hard), the number of academic and cultural contacts dwindled, but there was no radical split of the kind observed in the political, economic and military spheres. Certain positions were successfully retained.

From the very outset of the stormy events of 2010–2011 in the Arab world, Russia and the EU viewed them differently. But over a few years this did not significantly affect the relations between Russia and the EU. The situation changed in the autumn of 2015, when the Russian leadership took a decision to provide direct military assistance to Syrian President Bashar Assad. The EU's response to those steps by Russia was reserved or even negative. The dominant opinion among European politicians was that Russia was attempting to divert the attention of the West from Ukraine. However, after a number of terrorist attacks (the worst of which occurred in Paris on 13 November 2015) and the inflow of hordes of refugees (the leaders of the EU countries did not immediately realise the scale of the problem), the moods began to change. France and some other EU countries showed interest in cooperating with Russia to resolve the Middle Eastern crisis. The cooperation achieved was, however, rather shallow. In effect, two coalitions are waging a war against the Islamic State: one consists of Russia, Iran, Syria and, to a certain extent, Iraq, while the other comprises the United States and over 60 other countries. The US and the Arab monarchies are supporting part of the opposition to Bashar Assad. The Joint Statement dated 22 February 2016 by the Russian Federation and the United States as Co-chairs of the International Syria Support Group[13] on the cessation of hostilities may play a positive role. Nevertheless, the general approaches by Russia and the West (including the EU) to resolving the Syrian problem and to the struggle against terrorism still show great differences. The Syrian crisis mainly concerns the relations between Russia and the United States, but it also exacerbates the split between Russia and the EU, which was triggered by the Ukrainian crisis.

In sum, a deep split and alienation arose between Russia and the EU under the impact of the Ukrainian and Syrian crises, resulting in a series of grave problems that cannot be resolved in the near future. The strategic stability in Europe has thus been seriously undermined.

---

[13] *The Russian Foreign Ministry. Joint Statement of the United States and the Russian Federation, as Co-Chairs of the ISSG, on Cessation of Hostilities in Syria. 22.02.2016*: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2105704?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB (accessed on 3 March 2016)

Russia and the European Union: Where the Rupture Line Passes

The consequences of the Ukrainian and Syrian crises for the relations between Russia and the EU proved to be far more serious than could have been expected.

To begin with, the attitudes of the parties to each other changed drastically. In the Corfu Agreement of 1994, Russia and the EU declared establishing relations of partnership and cooperation between them.[14] In the Russian Federation Foreign Policy Concept of 2000, the first one endorsed by President Vladimir Putin, relations with European states were referred to as the traditional priority vector in the foreign policy of Russia, with the key role for the first time assigned to links with the EU.[15] In the Joint Statement (2003) entitled 'St. Petersburg's Tercentenary and Three Centuries of European History and Cultural Commonality', the top leaders of Russia and the EU proclaimed 'adherence to furthering strategic partnership on the basis of common values'.[16] Moscow was greatly impressed by the joint French, German and Russian démarche against the American war in Iraq in 2003. Subsequently, Russian top officials went on appraising relations with the EU positively, the terms they used becoming, however, increasingly ambiguous. The Presidential decree of 31 December 2015 on Russia's National Security Strategy, by contrast, contains rather sharply worded criticism of the behaviour of the United States and its allies (including the EU) on the international scene. It says, for example, that the United States and the EU counteract integration processes, create hotbeds of tension in the Eurasian region and take steps that adversely affect Russia's pursuit of its national interests.[17]

Initially, the EU regarded Russia as a partner, albeit a junior one, and rendered certain assistance in the implementation of its reforms. Later on, however, a critical tone began to grow. At present the political elite of Europe treats Russia as a violator of the existing rules of the game, as a destabilising factor and even a 'potential threat'.[18]

In sum, Russia and the EU have ceased to regard each other as partners, regarding the other as a rival or even an adversary. A considerable role in this negative evolution has been played by the propaganda campaigns of the past two or three years. They

---

[14] *Agreement on Partnership and Cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States and the Russian Federation*, 24.06.1994, Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union website:http://www.russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_english.pdf (accessed on 3 March 2016).

[15] *Kontseptsija vneshnej politiki Rossijskoj Federatsyji*, utverzhdena Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federatsyji 28.06.2000, Soviet Natsional'noj Bezopasnosti webpage: http://www.scrf.gov.ru/documents/25.html (accessed on 3 March 2016).

[16] *Sovmestnoje zajavlenije 'Trjochsotletije Sankt-Peterburga – tri veka obschnosti evropejskoj istorii i kultury*, 29.05.2003,official website of the President of Russian Federation: http://www.kremlin.ru/supplement/1674 (accessed on 3 March 2016).

[17] *Strategija national'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacyji*, utverzhdena Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacyji No. 683, 31.12.2015, official website of the President of Russian Federation: http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391 (accessed on 3 March 2016).

[18] European Parliament resolution of 15 January 2015 on the situation in Ukraine (2014/2965(RSP)).

were not as multifarious as the ideological struggle during the Cold War, when the two doctrines were totally antagonistic and aimed at destruction of the other socio-political system. The above propaganda campaigns had overstepped a dangerous threshold – when threats of the use of nuclear weapons became vocal and even scenarios of a new world war came to be contemplated. This has created an entirely different psychological situation, which considerably aggravates the atmosphere of relations between Russia and the West, including the European Union.

The viewpoints of Russia and the EU on the future of international relations have diverged far apart. Russia's ruling elites appear to share a rooted conviction that a new peace treaty should be signed to fix the results of the Cold War. This idea came to be voiced by Russian top officials soon after the beginning of the Ukrainian crisis. Its clearest expression was given by President Vladimir Putin in October 2014 as follows: 'The Cold War ended, but it did not end with the signing of a peace treaty with clear and transparent agreements on respecting existing rules or creating new rules and standards.'[19] In fact, the majority of Russian society's upper crust would favour the revival of the Yalta-Potsdam system, at least in a reduced and somewhat modified form. Russia would then play the role of one of the world centres, acting on a par with the United States in taking global decisions and wielding its own sphere of influence. In that context there came quite telling a reaction from Moscow's influential political circles who had interpreted the signing of the Russian–American declaration on Syria (Feb 22, 2016) as the return to a bipolar world order. 'As in good old days – wrote Irina Alksnis, a commentator for the pro-government Internet news portal Vzglyad – the two superpowers have gotten at a geopolitical carving up, putting the rest of the world before a fait accompli.'[20] The Russian sphere of influence would comprise countries politically orientated towards Russia and where big Russian corporations (primarily state-owned ones) would enjoy a privileged position in comparison with their rivals. Since the potentialities of the domestic market are nearly exhausted, outward movement is acquiring increasing importance, while the process is riddled with numerous problems that are difficult to resolve without state support and patronage. Naturally, with such attitudes, the Russian ruling circles for the most part view globalisation processes as negative rather than positive. To quote Prime Minister Dmitry Medvedev, 'globalisation has to a certain extent played a bad joke on us'.[21] Some other politicians have come forward with still sharper comments.

---

[19] President of the Russian Federation, *Meeting of the Valdai International Discussion Club*, Sochi, October 24, 2014: http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/46860 (accessed on 3 March 2016).

[20] *Irina Alksnis. Chetyre glavnyh obstojatel'stva vozvrashhenija global'nogo vlijanija Rossii. Vzglyad, 25.02.2016*: http://vz.ru/opinions/2016/2/25/796125.html (accessed on 3 March 2016).

[21] *The Russian Government*, Munich Security Conference, Dmitry Medvedev's speech at the panel discussion, the Russian Government webpage: http://government.ru/en/news/21784/ (accessed on 3 March 2016).

To the European elite, this attitude is unacceptable. The Yalta-Potsdam system was the first instance in history when Europe found itself dependent on external players – the USSR and the United States. For that reason, it has never been popular with European politicians. Among its fairly outspoken critics we find such famous Europeans as the conservative Charles de Gaulle, the socialist François Mitterrand and the communist Josip Broz Tito, to name but a few. In the present-day world, the EU aspires to playing one of the leading roles in world economy and international economic relations – on a par with the United States and China. The development model the EU opted for appeals to many countries of the world, especially its neighbours. Relying on economic power, 'soft power' and normative power, the EU positions itself as a world actor and therefore needs no spheres of influence or zones of special interests. The ongoing globalisation, which, with the exception of certain individual aspects, has on the whole been favourable to the EU up to now, is viewed positively by the European Union.

It follows that the conceptual approaches of Russia and the EU to the future system of international relations not only merely differ from each other but are in fact contrary in a number of important aspects.

The sphere where the disastrous split between Russia and the EU manifests itself most graphically is their economic and trade relations. The problems that emerged here can be subdivided into three groups – sanctions and restrictive measures, energy trade and prospects of the Transatlantic Trade and Investment Partnership creation.

Both the restrictive measures and sanctions by the EU and the respective food embargo and other countermeasures by Russia are undoubtedly due to *force majeure*. As shown by historical experience, only some groups of businesses can benefit from restrictions and sanctions. As for the economies of both the countries imposing them and suffering from them, they lose on the whole, countries with smaller economic potentials typically sustaining the greatest losses. In all probability, the current sanctions are to stay for some time. Depending on the political situation, they may get softened or toughened. Some of the sanctions connected with Sevastopol and the Crimea may stay for a very long time. Sergey Ryabkov, Russia's Deputy Foreign Minister, has even said that since Russia does not intend to change anything where its stand on the Crimea is concerned, this part of the sanctions is to stay forever.[22] But even if it is assumed that all the restrictive measures will be revoked, it will take a very long time to reconstruct the trade and economy links. A post-sanctions inertia is to linger on for quite some time. Besides, many business persons have already found other markets and other projects to invest in. In addition, some Russian and European businesses that used to work jointly may become rivals if they attempt to use the same markets.

In the middle-term perspective, the EU is unlikely to give up buying oil and gas from Russia. Yet it is certain to succeed in diversifying its sources of energy shipment,

[22] *Vzglyad*, 9.07.2015: http://vz.ru/news/2015/7/9/755316.html (accessed on 3 March 2016).

for the European maker may soon see oil from Saudi Arabia and Iran and liquefied gas from the United States, Qatar and elsewhere. This will undoubtedly result in stiffened competition. Judging by the Energy Minister Alexander Novak's statement, Russian government is well aware of the gravity of the problem.[23] Definitely, the alternative shipments will not be able to supersede Russian gas and oil completely in the near future. Their emergence, however, strengthens the EU's positions in negotiations on the prices and terms of delivery.

Moreover, another package of problems for the trade and economy relations is likely to emerge in connection with the creation of the Trans-Atlantic Partnership (TTIP). Information regarding the ongoing negotiations is scarce, but the impression is that its general pattern will be similar to the already formed Trans-Pacific Partnership (TPP). The Russian leadership's opinion of the latter was negative: the United States seeking benefits for itself from profitable rules of trade.[24] Considering the way its general principles are framed, China and Russia can hardly join the organisation. However, its impact on Russian economy is unlikely to be appreciable as only 10 per cent of Russia's foreign trade is generated by TPP members. In fact, according to estimates by the Ministry of Economic Development, Russia may even count on a small positive effect (increment amounting to 0.1 per cent of its GDP).[25] As for the TTIP, the picture is more complicated with it as the proposed members of the partnership account for about half the Russian foreign trade. It is not clear so far whether Russia will be able to cooperate in any form with the TTIP. For the time being there is virtually no competition between Russian and American exports for the European markets; however, the uncertainty about the future is causing quite a bit of nervousness in Russia. Now Russian politicians and businessmen are waiting for the decision of the American President-elected Donald Trump on the future of both Partnerships.

It follows that in the mid-tem perspective the trade and economic links between Russia and the EU will be appreciably weakened, while the gap between them in terms of socio-economic development will further increase.

In the sphere of politics, the situation will also remain very complicated. Russia will continue following its course of retaining the status of one of the leading world powers and promoting by every means the process of Eurasian integration. On the other hand, the EU will seek incorporating through various agreements different post-Soviet states. In view of all this, confrontation will continue over the issue which integration process Ukraine, Georgia and Moldova opt for (as well as Belarus, Azerbaijan and

---

[23] Rossijagotova k konkurencii s saudovskoj neft'ju na evropeijskom rynke [Russia is ready to compete with Saudi oil on the European market], 2015, *Pravda.ru*: http://www.pravda.ru/news/economics/materials/oil/14-10-2015/1278203-neft-0/ (accessed on 3 March 2016).

[24] President of the Russian Federation, *Interview to China's leading media companies,* 06.11.2014: http://en.kremlin.ru/events/president/news/21031 (accessed on 3 March 2016).

[25] *Kommersant*, 05.02.2016: http://www.kommersant.ru/docts of 2010–2011/2908032 (accessed on 3 March 2016).

Armenia in the future). For this reason, the situation inside Ukraine and around it will be tense and explosive for quite a long time. It is worthy of note that influential circles in Moscow believe it is likely that the Donbass conflict will remain frozen for a prolonged period.[26] It can also be conjectured as something less probable but not inconceivable that the conflict between the two integration processes may lead to more outbursts of violence in Transdniestria, South Ossetia and Nagorno-Karabakh.

Beginning with the events of 2010–2011, the Middle East embarked on a prolonged period of transformation involving numerous bloody clashes and crises, which are bound to last for decades. For this reason, this area is to become a hotbed of terrorism, crime and new huge exoduses of refugees even to a larger extent than before. It will pose a threat to both the EU and Russia, but they are unlikely to reach an agreement because they have bound themselves too much by supporting the opposing sides. The situation may change towards cooperation only after a certain period, when it becomes obvious that joint efforts of the world community are called for in order to achieve even a minimal level of stabilisation.

Unfortunately, there is no precluding the emergence of new conflicts in some other regions in which Russia and the EU would back up opposing sides.

The former mechanism for political cooperation and consultation between Russia and the EU is unlikely to work again. Nevertheless, sporadic contacts of Russian politicians with the leaders of the EU and its member states will take place and may be even more frequent than now. They, however, will address only very concrete current issues. Those talks and consultations will only be able to ameliorate the split slightly but not overcome it.

What becomes a serious problem for the future relations between Russia and the EU is a gap in shared values. The existence of common values was officially declared in the Corfu Agreement of 1994. In practice some differences in this respect remained and gradually accumulated although both parties had for a long time avoided voicing them. In the past few years, the situation has changed: the majority of politicians, public figures, journalists and scholars, both in Russia and the EU now prefer to speak about values that are different and even contrary. This is also an exaggeration – Russia and the EU have not only common values (market economy, private property, etc.) but also differences. The main section of the Russian ruling circles lays emphasis on traditional, conservative values. This contravenes the European mainstream mentality but appeals to some circles of European politicians who hold extreme right views or sometimes even extreme left convictions. What seems to be more important is that the same notion in Russia can have differing connotations in the EU. Thus, for example, in the EU 'international law' and 'human rights' are associated with democracy, rule of law and well-defined legal norms. What we see in Russia is that they are increasingly

[26] Center for Current Policy, *Infinite Deadlock. The First Anniversary of Minsk Agreements*, p. 24: http://cpkr.ru/en/node/167 (accessed on 3 March 2016).

associated with moral categories, such as 'historical justice', rather than with legal rules. 'Crimea's reunification with Russia', President Vladimir Putin declared, 'is a just decision'.[27] Besides, Russian politicians prefer to speak of 'citizen's interests' rather than of their rights.[28] This meets with a ready response from a considerable part of the population. All this taken together is an important manifestation of the dramatic split between Russia and the EU. Nevertheless, even the ensuing alienation has limits. In this context, it is worth quoting the highly significant joint declaration of Pope Francis and Patriarch Kirill of Moscow and All Russia stating that 'Catholics and Orthodox, giving witness to the values of the Gospel, defend it and attest to the existence of the shared spiritual foundations of human co-existence'.[29] This dialogue of the two Churches – if it proves a success – can play an important role in the quest for common values, at least in a number of issues. Possibly, finding the balance between the laic and the religious approaches could absolutely unexpectedly become a foothold for Russia and the EU to come to terms over their differences in value systems.

Where defence and security are concerned, in the near future the EU Member States will entrust them to NATO and build their military links through that alliance. It is probable that the dialogue within the framework of the Russia–NATO Council will be resumed, but it is unlikely to be fruitful. Military contacts between Russia and European states will be maintained at the lowest level possible or be blocked altogether. NATO is returning, albeit in a soft form, to the policy of restraining Russia and will go on building its infrastructure in the states bordering on Russia. The build-up of troops and armaments on both sides of the border will have a negative effect on businesses. The level of anxiety is almost certain to grow. Any joint projects of Russia and NATO in the sphere of defence and security will hardly be feasible.

In view of the above, it should be recognised that the bad split in Russia–EU relations is of rather profound and comprehensive nature and that overcoming it will be a difficult business requiring an all-round approach to the problems accumulated.

Advancement: When Is Reconciliation Possible?

Overcoming the deadlock that arose in the relations between Russia and the EU is possible only if both sides are ready for a compromise. Unless some unexpected upturn occurs, there is practically no chance for that in the short-term perspective.

To begin with, it should be stressed that the ruling circles of Russia and the European Union have worked out very definite attitudes towards each other and have

---

[27] President of the Russian Federation, *Interview to German newspaper Bild. Part 1*. 05.01.2016: http://en.kremlin.ru/events/president/news/51154 (accessed on 3 March 2016).

[28] President of the Russian Federation, *Vstrecha Vladimira Putina s chlenami Soveta palaty Soveta Federatsii*, 27.03.2014: http://www.kremlin.ru/events/president/news/20645 (accessed on 3 March 2016).

[29] Moskovskij Patriarchat, *Sovmestnoje zajavlenije Papy Rimskogo i Sviatejshego Patriarcha Kirilla*, 13.02.2016: http://www.patriarchia.ru/db/text/4372074.html (accessed on 3 March 2016).

done a great deal to convince the public opinion in their countries that they are right. Therefore, their space for manoeuvre is very limited.

When the EU and the United States introduced their restrictive measures and sanctions, they assumed that sooner or later conditions would emerge that would compel the Russian leadership to change its policy.

Indeed, as early as late 2012 and 2013 the Russian economy experienced considerable difficulties. The falling oil prices and diminishing export taxes and duties, which account for over half the state budget's revenues, proved a great shock. The sanctions undoubtedly also created serious problems for many Russian industries, especially the financial sector and new technologies. Nonetheless, the Russian economy proved to be far more viable than anticipated. It is primarily because, despite some of its faults, it is a market economy and as such, it possesses a considerably greater stability and manoeuvrability than reckoned. Another factor that enabled the Russian economy to dampen down the shock was the presence of considerable savings accumulated in the preceding years owing to super profits from oil trade. Even critics such as Andrey Movchan, an economic expert at the Carnegie Endowment, admit that there are no grounds to anticipate that the Russian economy should crash in the coming years.[30] Most likely, in 2016 the decline of Russian economy will continue, whereas afterwards for a few years it will experience a stagnation period. As has been acknowledged by Russian Minister for Finance Anton Siluanov, the difficult situation in economy is likely to remain a long-term trend.[31] It is indubitable that the crises and the country's dwindling potential create certain constraints for the Russian leadership's foreign policy activities.

No split has occurred within Russia's leadership, although that was precisely the purport of the personal sanctions by the EU and the US. Moreover, the bulk of the country's upper crust have given full support to the leadership. They see President Vladimir Putin as the guarantor of the existing order and are prepared to put up with certain discomfort in return. In this respect, the firm tone of the 2016 Munich security conference speech by Dmitry Medvedev,[32] the politician some Western circles had pinned certain hopes on, was quite consonant with Vladimir Putin's Munich conference speech of 2007.[33]

The bulk of Russia's population rapturously welcomed the incorporation of Crimea and Sevastopol, taking it as a major foreign policy success of the past quarter of

[30] Andrey Movchan. Jekonomicheskij FAQ. Chto proizoshlo s jekonomikoj Rossii v XXI veke: http://carnegie.ru/commentary/2016/02/25/ru-62875/iugc (accessed on 3 March 2016).

[31] ITAR-TASS. 24.02.2016. Siluanov: slozhnaja situacija v jekonomike nosit dolgosrochnyj harakter: http://tass.ru/ekonomika/2690356 (accessed on 3 March 2016).

[32] *The Russian Government*, Munich Security Conference, Dmitry Medvedev's speech at the panel discussion, the Russian Government webpage: http://government.ru/en/news/21784/ (accessed on 3 March 2016).

[33] Vladimir Putin's Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy: http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034 (accessed on 3 March 2016).

a century and a proof of Russia regaining the status of a great power. All the opinion polls unequivocally showed that Vladimir Putin's foreign policy was supported by 90 per cent of the population. The sanctions and restrictions that followed were viewed as another attempt by the United States and the EU to humiliate Russia. For that reason, the level of readiness to contravene them was very high, as was the support of Russia's counter-sanctions. Thus, for example, according to the poll conducted by the Sociology Institute of the Russian Academy of Sciences at the beginning of 2015, 75 per cent of the respondents were prepared to give up imported food stuffs; 53 per cent were ready not to travel to the US and the EU on business trips, missions or tours – a third expressing willingness to forego even the use of the Internet.[34] As the economic crisis has developed, however, and the living standards have decreased, the moods are gradually changing. More than the half considered the economic situation was bad and feared it was likely to further deteriorate.[35] Increased apathy is manifest, as well as a nostalgia for the USSR – or rather, to be more precise, for an idealised image of the USSR that had never existed in reality but has now taken shape in the minds of a section of citizens as a 'paradise lost'. It is necessary to mention that the worsened economic situation is accounted for by many respondents as deriving from schemes by foreign powers. In all probability, similar moods will linger on in the near future. Social tensions are certain to rise, but they are unlikely to upset political stability inside the country.

Certain changes took place in the public opinion at the beginning of 2016. The general support of the Russian leadership's policy has remained at the same level as in the spring of 2014. Within this majority, however, some changes can be seen. Thus, according to the 'Public Opinion' Foundation, 73 per cent view the relations between Russia and Europe as bad (in 2006, 21.7 per cent of them did), 15 per cent regard them as good (in 2006, 57 per cent did so). 62 per cent of the respondents believe that Russia should seek closer relations with Europe, 67 per cent of them thinking that the Russian leadership is working towards this target, while 40 per cent believe that Europe seeks the same. Only a quarter of the respondents believe closer relations with Europe are unnecessary. 55 per cent think that partnership is equally important for Russia and the EU. 23 per cent maintain that it is more important for Europeans than for Russia and 12 per cent believe Russia needs it more than the EU does. But with regard to the future, pessimistic views prevail for the time being: 12 per cent expect the relations to further deteriorate, 38 per cent do not expect them to change and 32 per cent believe they will improve. It follows that even among those who support the majority, a fairly large group is emerging that expects rapprochement with the EU

[34] *Nezavisimaya gazeta*, 29.01.2016: http://www.ng.ru/economics/2015-01-29/4_otkaz.html (accessed on 3 March 2016).

[35] *Kommersant*. 5.02.2016, No. 19: http://www.kommersant.ru/doc/2908116 (accessed on 3 March 2016).

in the future.[36] It should be noted that the poll has revealed the same trend, although with smaller figures, in the appraisal of Russian–American relations. In order for those who have doubts to become optimists, a major joint success of Russia and the EU is called for. Prognosticating it, however, is a tall order – hardly possible even in theory.

All in all, it is futile to expect any cardinal changes in the EU's policy towards Russia.

The American factor is bound to play a certain role. Acting within the NATO framework, the United States will increase its presence in Europe in the near future, including the countries bordering on Russia. At the same time, the American key focus has shifted to the Pacific region, to stay there indefinitely. Besides, part of the American elite seem to be tired of the role the US has been playing in world affairs in the past few decades. They have betrayed obvious signs of unwillingness to be dragged into conflicts and problems where their interests are not openly impinged. For this reason, it can be predicted with a fair degree of certainty that in the middle-term perspective the American interest in European affairs will slacken. However, the close coordination of American policy with the EU and other European countries will continue. Probably Donald Trump will do some steps to improve relations with Russia (the fight against terrorism etc), but the cardinal change in American politics is unlikely. Naturally, any leadership of the EU or any government of an EU Member State will take this into account.

However, the European political elites have their own reasons why the EU cannot significantly alter its policy towards Russia in the near future.

During the Bucharest NATO summit of 2008, the political elites of Germany and France did not support the hard line of George W. Bush, who wanted to initiate the process of immediate inclusion of Georgia and Ukraine in NATO. Under the influence of the EU, the West resumed normal relations with Russia only a few months after the Caucasian conflict in August 2008. By agreeing to introduce restrictive measures and sanctions against Russia in the spring and summer of 2014, the EU countries in effect passed from a soft line to a hard one, without ever publicly stressing the circumstance. The European Parliament Resolutions 'On the State of EU-Russia Relations' of 10 June 2015[37] and 'On the Human Rights Situation in Crimea, in Particular of the Crimean Tatars' of 3 February 2016[38] are notable not so much for the list of measures recommended but for the overall toughness of their wording and for the fact they were passed by the votes of all the three main factions of the European Parliament.

---

[36] *Kommersant*, 12.02.2016: http://www.kommersant.ru/doc/2915897 (accessed on 3 March 2016).

[37] European Parliament, *Resolution on the state of EU-Russia relations*, 2015/2001(INI): http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0225+0+DOC+XML+V0//EN (accessed on 3 March 2016).

[38] European Parliament, *Resolution on the human rights situation in Crimea, in particular of the Crimean Tatars 2016/2556(RSP)*: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P8-RC-2016-0173&format=XML&language=EN (accessed on 3 March 2016).

Consequently, the point at issue is the consolidated opinion of the European political mainstream. In order to return to a more moderate course, the European elite needs very weighty reasons and arguments that could be approved by the public opinion. Otherwise the EU ruling circles run the risk of losing votes in the next election to extreme right or extreme left critics of European integration.

It follows therefore that the domestic situation may be even to a larger extent more detrimental to the quest for compromise between Russia and the EU than the international developments.

One of the grave issues hampering the search for compromise and for normal relations is serious distrust that the ruling classes show to each other. A certain deficit of trust has always been characteristic of the relations between Russia and the EU, but at present this problem has acquired a qualitatively different dimension.

The upper crust of Russian society regards the so called 'coloured revolutions' in the post-Soviet space and in some other areas as one of the principal threats. Such fears grew especially strong after the Orange Revolution of 2004, the Arab revolutions of 2010–2011 and the Euromaidan of 2013–2014 in Ukraine. Moscow believes that all those events were instigated by the United States and partially by the EU and were designed in preparation for a similar turn of events in Russia. Such moods became particularly vocal after the opposition held marches in Moscow, St. Petersburg and some other cities in the winter and spring of 2011–2012. This accounts also for the heightened attention to the activities not only of officials and diplomats from the US and the EU Member States but also of different foreign foundations, NGOs and public organisations. The ruling circles want to preclude any foreign influence on Russia's internal political processes. Speaking at the Meeting of Federal Security Service board[39] of February 2016 President Putin stressed: 'you must also prevent any attempts from outside to intervene in our election and our country's political life … Let me say again that this is a direct threat to our sovereignty and we will respond accordingly'. Objectively, this contradicts the EU's line, in which – beginning with its 'Common Strategy on Russia' of 1999,[40] – great importance has invariably been attached precisely to links with civic society.

The EU's political circles, in turn, harbour deep suspicions about Russia's attitude to European integration. In the USSR, except for the period of Gorbachev's leadership, the attitudes towards European integration were extremely negative. Vladimir Lenin's claim that a United States of Europe was 'either impossible or reactionary'[41] was repeated unwaveringly, the only variation being the accent now on the first alternative and then

---

[39] *Meeting of the Federal Security Service board. February 26, 2016*: http://en.kremlin.ru/events/president/news/51397 (accessed on 3 March 2016)

[40] European Commission, *Common Strategy of the European Union on Russia*, 4 June 1999,1999/414/CFSP: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf (accessed on 3 March 2016).

[41] V.I. Lenin, *O lozunge Sojedinjonnyje Shtaty Evropy, Polnoje sobranije sochinenij v 55 tomach*, vol. 26, p. 352.

on the second. This Euroscepticism was to a large extent inherited by the upper crust of post-Soviet Russia. Officially Russia supports the European Union's unity. 'We are interested', Sergey Lavrov remarked, 'in a strong and integral European Union with which we can comfortably work together in economy and other spheres'.[42] Nevertheless, the general mood of most politicians' presentations and the state mass media is entirely different. Since the financial and economic crisis of 2008 they have been predicting that the EU is about to disintegrate, that the euro area is about to collapse, etc. Now the same ideas are propagated in connection with the influx of migrants from the Middle East and Brexit. At the same time, Moscow maintains links with extreme right forces (like, for example, the National Front in France) and, to a lesser extent, with extreme left critics of the EU. The ruling political circles in some European countries suspect that the Kremlin might be interfering in their domestic affairs. Thus, the German Chancellery ordered the secret services to investigate as to whether Russian intelligence influences the German political debate and public opinion.[43] In the next few years, the EU will undergo an involved process of deep internal changes accompanied by a sharpening of its old contradictions and the emergence of new conflict situations. In my opinion, the EU transformation will by and large be successful, but the European elite is likely to respond with extreme vexation to any attempts by external actors (including Russia) to take advantage of those difficulties.

Mutual suspicions will for a long time remain strongest irritants and feeding grounds for various negative trends in the relations between Russia and the EU.

In the short-term perspective, the situation over the relations between Russia and the EU will be marked by considerable tension. Therefore, a question arises – whether they should be frozen altogether until the time all the principal problems have been resolved – or the other way round: whether it is desirable to make every possibility for developing them, i.e. working not for the sake of the present but for the sake of the future? The latter option appears more advisable, although it is impossible to expect a quick effect from it, the point at issue primarily concerning the spheres of culture, science, education, young people exchanges, cross-border cooperation, which the current split affected to a lesser extent. A positive role can be played by the dialogue between the Catholic and the Russian Orthodox Church. That will not bring about a cardinal shift in the relations between Russia and the EU, but some of the tension will be relieved.

In the mid-term perspective, not only a normalisation of relations but even restored cooperation appears quite feasible. The EU, in whatever form it may exist in 10 years,

---

[42] Ministerstvo Inostrannych Del Rossijskoj Federatsii, *Vystuplenie i otvety na voprosy SMI Ministra inostrannych del Rossii S.V. Lavrova v chode press-konferentsii po itogam dejatelnosti rossijskoj diplomatii v 2015 godu*, 11.02.2016: http://www.mid.ru/vistupleniya_ministra/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/2032328 (accessed on 3 March 2016).

[43] *"Süddeutsche Zeitung" 18.02.2016:* http://www.sueddeutsche.de/politik/russland-aufklaerung-nach-moskauer-art-1.2869744 (accessed on 3 March 2016).

will seek cooperation with Russia both in political and economic spheres. Neither Russia nor the EU will be able to play a desirable role in the world without overcoming the current confrontation and setting up a certain level of cooperation. The chronic instability in the Middle East creates a number of problems for Russia and the EU to share. According to my estimate, the region will remain in the state of transformation and conflict during the next several decades. In these circumstances, the exodus of refugees will increase as it is largely connected with the demographic situation (population boom in the Middle East) rather than with coups and wars alone. Besides, even now there appear signs of confrontation fatigue and this mood is sure to grow. On the other hand, Russia will also be more inclined to rapprochement. Russia's turn East has not been very fruitful. The BRICS countries would favour changes in the present world order, but they do not want to spoil their relations with the United States and prefer to seek other ways of solving their problems. China is prepared to develop its relations with Russia, but it also stresses that what it means is partnership rather than alliance.[44] Characteristically, China provides real support predominantly to those Russian–Chinese projects in which it plays the leading role. The restoration and furthering of links with the EU is also being sought by some influential sectors of Russian society. This is the case with banks, which have been cut off from the world markets and have very limited opportunities for doing business with European partners; this is true also about universities and colleges, whose successful development is impossible with their European counterparts within the framework of the Bologna process or any other forms. Considering the low levels of funding for Russian science (in 2013, according to UNESCO data, the EU accounted for 19.1 per cent of the world expenditure on science, while Russia for a mere 1.7 per cent),[45] cooperation with the EU is of vital importance for Russia.

In my view, as more time passes since the painful split of 2014–2015, gradual changes will be observed in the moods of both the ruling circles and the public. That will open a way to some compromise, the content of which is very difficult to predict now, even in broadest outline.

Conclusion

Russia's history of relations with European states is centuries old. Since Peter I's time, Russia has been, except for short periods, an integral part of European politics as well as its active and influential actor. This is certain to be the case also in the long-term perspective. The historical experience of several centuries demonstrates that the main trend in the development of Russia's relations with European countries – also with

[44] Y. Fu, 'How China Sees Russia. Beijing and Moscow Are Close, but Not Allies', *Foreign Affairs*, 2016, vol. 95, no. 1, pp. 96–105.

[45] UNESCO, *UNESCO Science Report, Towards 2030*: http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407e.pdf (accessed on 3 March 2016).

the exception of certain periods – has been its line of cooperation and closer relations. I believe that the present confrontation of Russia with the EU is an anomaly that will be, after some time – most probably in mid-term perspective – overcome and the relations will return into their normal channels. They, however, will never be the same as in the years between the end of the Cold War and the Ukrainian and Syrian crises. Any attempts to restore them are bound to fail. What the relations between Russia and the EU need is not a new start but a new foundation. This makes the question as to why the endeavours to create real partnership, despite considerable efforts by both parties, failed all the more relevant. Replies to it deserve a most serious discussion and analysis before more similar attempts are made. To begin with, both parties should clearly define the goal they are to pursue and devote their partnership and cooperation to its attainment. Neither the Corfu Agreement of 1994 nor any other subsequent joint documents specified concrete steps to be taken. It will be necessary to subject the once popular slogans of 'Common European Home' and 'Wider Europe' to a thorough analysis. It will be of great theoretical and practical value to know the reason why so little was done to create them. In all probability, it will be necessary to admit that although the OSCE still plays a positive role in a number of directions, its heyday is over and it will never be able to regain the high repute and influence it enjoyed in the period between the late 1970s and early 1990s. And finally, both parties should assess the situation more realistically. It is hardly a secret that at some point disappointment arose in consequence of overly high expectations. Since in the mid-term perspective hard times are in store for Russia and the EU, both of them having to confront new challenges and threats, a new attempt at building partnership and cooperation stands a chance of success.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201611

The Russian Federation, the United States, and International Order as a Social Construct

Aleksandar Jankovski

Northeastern Illinois University, Chicago
Lake Forest College

To what extent are we justified in speaking of Soviet/Russian and US political leaders, *qua* sentient beings, as 'conscious of certain common interests and common values, [thereby] form[ing] [international] society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of [principles, norms and] rules in their relations with one another, and share in the workings of common institutions'? To what extent have the respective political leaderships conceived of their states as great powers encumbered with the burden of maintaining international order and the very existence of the international society? Building on English School theorizing and constructivist methodology, I answer these questions by advance two principal claims: first, the historical record demonstrates that the two states' political leaderships are presently – and were in the past – 'conscious of certain common interests[,] common values', common principles, norms and rules, and 'share in the workings of common institutions' so as to maintain the 'pattern or disposition of international activity that sustains [the] goals of the society of states'. And second, the political leaderships have conceived of their respective states as great powers indispensable to the maintenance of international order, stability, and the very existence of international society.

Keywords: international order, international society, great powers, institutions, English School, constructivism.

1. Introduction

International order and international society[1] – the central ontological facts of international politics according to English School (ES) scholars – are both normatively 'desirable' *and* empirically 'possible'. They are normatively '*desirable* because [they] constitute a *rational political order for humanity taken as a whole*. … [A] multiplicity of political authorities – a [well-ordered] society of states – is the *best arrangement*

Aleksander Jankovski – Lecturer at the Department of Political Science, Northeastern Illinois University, Chicago and Lake Forest College.

[1] For a fuller account of the distinction that English School scholars draw among the concepts 'international system', 'international society' and 'international order' see below, Part II.

for realising the good for humanity taken as a whole'.[2] Moreover, international society and international order are

> possible even under conditions of 'anarchy'. That is, despite the lack of world government, global politics is *not* a never-ending war of all against all, but a social order [underwritten by well-established principles] norms [and rules], written and unwritten, which guide behaviour. These rules are the foundation of an international society that makes it possible to establish long periods of peace [among] states, though not necessarily [a Kantian] 'perpetual peace'.[3]

The fundamental reason 'global politics is not a never-ending war' – the foremost reason it is 'a social order [underwritten by well-established principles] norms [and rules]' such that the 'domestic analogy'[4] is not the principal ontological reality – is the indispensable role that great powers play in maintaining international society and international order.[5] Still, states and societies (whether international or domestic) are not natural occurrences – they are *not*, in the language employed by constructivists, brute facts. Rather, they are imagined, socially produced and reproduced facts which

---

[2] C. Brown, 'World Society and the English School: An "International Society" Perspective on World Society', *European Journal on International Relations*, 2001, Vol. 7, No. 4, pp. 423–441.

[3] M. Pietrzyk, 'Explaining the Post-Cold War Order: An International Society Approach', *International Journal of World Peace*, 2001, Vol. 18, No. 3, pp. 31–54.

[4] The analogy is an attempt on the part of realist (Hobbesian or Machiavellian) thinkers in International Relations Theory (IRT) to transpose Thomas Hobbes' analysis of life in the absence of a leviathan to the international system. International politics, maintains Hedley Bull, is decidedly *not* analogous to a Hobbesian state of nature of unceasing war of all against all. More precisely, Bull finds the 'domestic analogy' wanting for three reasons. First, he writes emphatically, 'the modern international system does not entirely resemble Hobbesian state of nature' (H. Bull, *Anarchical Society*, New York, NY: Palgrave, 1977, p. 44). Thus, 'absence of a world government is no necessary bar to industry, trade and other refinements of living' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 45). Moreover, 'notions of right and wrong in international behaviour have always held a central place' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 46). Hobbes, of course, posits that the absence of a 'common sword', industry, refinements of living, notions of 'Mine or Thine', and notions of right and wrong are unimaginable. Moreover, Hobbes postulates that in the absence of a sovereign, 'society' is inconceivable and 'worst of all, [there is a] continual fear and danger of violent death' (T. Hobbes, *Leviathan*, ch. XIII, New York: P.F. Collier & Son, 1909; available at: http://www.bartleby.com/34/5/13.html; accessed on 30 December, 2015). The 'second weakness' of the 'domestic analogy', argues Bull, 'is [that it is] based on the false premises about the conditions of order among individual and groups other than the state'; namely, 'It is not … the case that fear of a supreme government is the only source of order within a modern state' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 46). Consequently, Bull suggests that instead of analysing international affairs through Hobbes' lens, we would be better served to turn to John Locke's *Second Treatise on Government* with its more sanguine take on life in the absence of a leviathan. Finally, the third shortcoming of the 'domestic analogy' is the idea that states are not as fragile as individual human beings, prone as human beings are to diseases, hunger, thirst, and exhaustion (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 47). It is not, after all, inconceivable that a state loses and then subsequently regains its sovereignty. (For the present discussion of the 'domestic analogy' I draw on A. Jankovski, 'Social Construction, Informed Preferences, and Citizens' Support for U.S. Counterterrorism Policy', PhD diss. Miami, FL: University of Miami, 2013).

[5] For an account of the importance of great powers and great powers' management for the maintenance of international society see below, Part II.

exist solely because human beings have agreed that they do and have intersubjectively shared those understandings.[6] More specifically, then, it is 'sentient'[7] beings – the great powers' political leaders – who assume for their states the special prerogative to preserve and shape international society. Indeed, they are accorded such prerogatives – albeit at times reluctantly – by the political leaders of the lesser powers.

It follows, if one accepts the foregoing, that the relations between Soviet and American political leaders during the Cold War and between Russian and American political leaders presently are profoundly important to the orderliness of international society, for these are the political leaderships of two of international society's dominant powers. Two closely related questions, therefore, recommend themselves with great urgency, particularly in light of the many current crises battering international society:[8] First, to what extent are we justified in speaking of Soviet/Russian and US political leaders, *qua* sentient beings, as 'conscious of certain common interests and common values, [thereby] form[ing] [international] society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of [principles, norms and] rules in their relations with one another, and share in the workings of common institutions'?[9] And second, to what extent have the respective political leaderships believed the Soviet Union/Russian Federation and the United States to be great powers encumbered with the burden of maintaining international order, stability, and, therefore, the very existence of the international society?

Building on English School theorising and constructivist methodology in International Relations Theory (IRT),[10] I answer these questions by advancing two principal

---

[6] On this point see, *inter alia*, B. Buzan, 'From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School', *International Organisation*, 1993, Vol. 47, No. 3, p. 319. Of course, the imagined nature of states and societies is one point of commonality, out of many, between ES and constructivism. I explore this, in greater detail, in Part II.

[7] B. Buzan, 'The English School: An Unexploited Resource in IR', *Review of International Studies*, 2001, Vol. 27, No. 3, pp. 471–488, p. 476.

[8] ISIL, the Syrian crisis, PRC's claims in the South China Sea, Russia's ostensibly impressive military modernisation, US use of drones for the purpose of extrajudicial killings, and the crisis over Russia's takeover of Crimea easily come to mind.

[9] H. Bull, *Anarchical Society*, New York, NY: Palgrave, 1977, p. 13.

[10] Given that ES and constructivist theorising form the core of this paper's empirical analysis, it is important to recall two important points: first, the English School's 'intellectual terrain' – its 'common ground' – is 'demarcated by acceptance of "three preliminary articles": (1) a given tradition of inquiry; (2) a broadly interpretive approach to the study of international relations; and (3) an explicit concern with the normative dimension of IR theory' (B. Buzan, 'The English School', op.cit., p. 474). Respecting the 'tradition of inquiry,' Hedley Bull notes that '[t]heoretical inquiry into International Relations is … philosophical in character. It does not lead to cumulative knowledge after the manner of natural science. … [We] may identify the assumptions that are made in each camp, probe them, juxtapose them, relate them to circumstances, but we cannot expect to settle the controversy except provisionally, on the basis of assumptions of our own that are themselves open to debate' (H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations: The Second Martin Wight Memorial Lecture, *Journal of International Studies*, 1976, Vol. 2, No. 2, p. 114). For his part, Barry Buzan notes that the 'strong strand of normative and ethical inquiry in the English School remains robust. Its most natural link, as Rengger argues, is with the parallel tradition of political theory' (B. Buzan, 'The English

claims: first, the historical record demonstrates that the political leaderships of the two great powers are presently – and were in the past – 'conscious of certain common interests[,] common values', common principles, norms and rules, and 'share in the workings of common institutions' so as to maintain the 'pattern or disposition of international activity that sustains [the] goals of the society of states'.[11] And second, the political leaderships of the Soviet Union/Russian Federation and the United States have considered their respective states to be great powers indispensable to the maintenance of international order, stability, and the very existence of international society.

In view of this, I structure the argument as follows. In Part II, I outline the paper's theoretical foundation. In so doing, I offer a précis of both the English School of International Relations and constructivism. First, I outline the central tenets of ES. Second, I examine the concept of international society. Third, I examine the primary institutions that help maintain order in the international society, focusing the discussion on great powers and great powers' management. Fourth, I briefly examine the core principles of constructivism, constructivist Foreign Policy Analysis (FPA), and constructivist methodology. Finally, fifth, I connect constructivism and ES.

Part III offers empirical analysis. I answer the questions that animate this paper's discussion by closely examining the historical record. I show that Soviet/Russian and American officials attached – *as evident in their diplomatic exchanges* – great importance to international society and the roles that their states as great powers play in the maintenance of the same. Specifically, I concentrate on US administrations from John F. Kennedy to Barack Obama and Soviet/Russian administrations from Nikita Khrushchev to Vladimir Putin. In principle, the time period covered can be extended to include previous US and Soviet/Russian administrations. Doing so, however, would easily have made the paper cumbersome. Thus, and having to arbitrarily choose a starting point, I commence the discussion with the Kennedy White House with the understanding that future work will cover other administrations to further buttress the two principal claims advanced herein. Moreover, the already large swath of history covered demonstrates that for all the highs and lows of Soviet/Russian–US relations, the respective political leaderships believe their states to be embedded in international society and to be great powers that play an essential role in the maintenance of

School', op.cit., p. 486). While I accept these articles of faith, it is, in particular, the School's 'willingness to embrace history [as one of its] distinctive features' that will stand us in good stead. And second, in addition to the English School's embrace of history – noting, of course, that historicism is also a methodological trait of constructivism – I also employ constructivist analysis of foreign policy. Constructivists argue that social (ideational) constructs – principles and norms (I define these below) – demarcate that which social actors see as practically (im)possible and morally (un)desirable. Namely, social constructs sketch out the limits (boundaries) of human behaviour. Constructivists, therefore, posit that '[r]esearch must begin with what it is that social agents, as opposed to analysts, believe to be real'; research must 'recover' the meanings that purposive social actors attach to social phenomena' (V. Pouilot, '"Sobjectivism": Toward a Constructivist Methodology', *International Studies Quarterly*, 2007, Vol. 51, p. 364).

[11] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 13.

international society. In concluding Part III, I offer a further discussion of the paper's empirical section by offering rejoinders to possible lines of criticism. Finally, Part IV brings the paper to a conclusion.

2. English School and Constructivism: Précis

English School: Central Tenets

The English School is 'based on a tripartite distinction amongst international system, international society, and world society'.[12] The idea of the 'international system' finds its fullest expression in the works of scholars working in the Realist tradition of International Relations Theory (IRT) – Machiavellians or Hobbesians – scholars whom Martin Wight and Hedley Bull label 'blood and iron and immorality men'.[13] Bull posits that for the adherents of this tradition, 'there is no international society; what purports to be international society – the system of international law, the mechanism of diplomacy or today the United Nations – is fictitious'.[14] Moreover, Hobbesians argue that 'it was for each state or ruler to pursue its own interest: the question of morality in international politics, at least in the sense of moral rules which restrained states in their relations with one another, did not arise'.[15]

On the other hand, the idea of 'world society', situated on the opposite end of the theoretical spectrum from and standing in stark contrast to the idea of international system, is most fully elaborated by scholars working in the Liberal tradition of IRT – Kantians or revolutionists – scholars whom Wight and Bull label 'the subversion and liberation and missionary men'.[16] Kantians 'rejected both the Machiavellian view that international politics was about conflict among states, and the view of the Grotians [see below] that it was about a mixture of conflict and co-operation among states'.[17] Revolutionists further maintain that 'international politics [is not] about relations among states at all; at a deeper level it was about relations among the human beings of which states were composed'.[18] Therefore:

> The ultimate reality was the community of mankind, which existed potentially, even if it did not exist actually, and was destined to sweep the system of states into limbo. …

---

[12] B. Buzan, 'The English School', op.cit., p. 474.

[13] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 104. In addition to Machiavelli and Hobbes, Bull also has in mind the likes of 'Hegel, Frederick the Great, Clemenceau, [Edward Hallett] Carr, [and] [Hans] Morgenthau' (H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 104).

[14] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 104.

[15] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., pp. 104–105.

[16] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 104.

[17] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 105.

[18] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 105. Kantians therefore maintain that *interstate* relations are relations 'only at a superficial and transient level' (H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 105).

> In the Kantian doctrine the world was divided between the elect, who were faithful to the vision of the community of mankind or *civitas maxima* and the damned, the heretics, who stood in its way.[19]

Finally, the idea of the 'international' society is most thoroughly articulated in the works of scholars representing precisely the English School tradition of IRT – Grotians – scholars whom Wight and Bull label 'the law and order and keep your word men'.[20] In the Grotians' account, 'international politics had to be described not as international anarchy but as international intercourse, a relationship chiefly among states to be sure, but one in which there was not only conflict but also cooperation'.[21] Thus, 'the states, although not subject to a common superior,[22] nevertheless formed a society – a society that was no fiction, and whose working could be observed in institutions such as diplomacy, international law, the balance of power and the concert of great powers'.[23] In contrast to Hobbesians, Grotians posit that 'States in their dealings with one another [are] not free of moral and legal restraints: the prescription [therefore] of the Grotians [is] that states [are] bound by the rules of this international society they composed and in whose continuance they had a stake'.[24]

The value-added of the Grotian tradition is that it is '*more faithful than either of the other [traditions] to the complexity of international politics*. [Martin Wight] saw the Grotian approach to international morality, for example, as founded upon the recognition that the moral problems of foreign policy are complex, as against the view of the

---

[19] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 105.

[20] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 104. Bull has in mind the 'classical international lawyers, Locke, Burke, Castlereagh, Gladstone, Franklin Roosevelt, [and] Churchill' (H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 105).

[21] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 105.

[22] Note here the rejection of the 'domestic analogy'.

[23] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 105.

[24] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 105. See also: Bull, *Anarchical Society*, op.cit., pp. 25–26. Buzan provides a useful summary of ES: 'Within the English School discourse, [the three traditions] are sometimes (and perhaps misleadingly) codified as *Hobbes* (or sometimes *Machiavelli*), *Grotius* and *Kant*. They line up with Wight's "three traditions" of IR theory: *Realism*, *Rationalism*, and *Revolutionism* (though this parallel is less obvious in Wight's original formulation than in subsequent usage of these terms). Broadly speaking, these terms are now understood as follows: International system (Hobbes/Machiavelli) is about power politics amongst states, and Realism puts the structure and process of international anarchy at the centre of IR theory. This position is broadly parallel to mainstream realism and neorealism. … International society (Grotius) is about institutionalisation of shared interest and identity amongst states, and Rationalism puts the creation and maintenance of shared norms, rules, and institutions at the centre of IR theory. This position has some parallels to regime theory, but is much deeper, having constitutive rather than merely instrumental implications. International society has been the main focus of English School thinking. … World society (Kant) takes individuals, non-state organisations and ultimately the global population as a whole as the focus on global societal identities and arrangements, and Revolutionism puts transcendence of the state system at the centre of IR theory. Revolutionism is mostly about forms of universalist cosmopolitanism. It could include communism, but as [Ole] Waever notes, these days it is usually taken to mean liberalism. This position has some parallels to transnationalism, but carries a much more foundational link to normative political theory' (Buzan, 'The English School', op.cit., pp. 474–476).

Kantians that these problems are simple, and the view of the Machiavellians that they are non-existent.'[25] Indeed, with Tim Dunne we must also note that in the Grotian tradition 'we find that the societal exists alongside darker forces leading to the concentration of power, and potentially lighter forces seeking to burst out the boundaries of particularism to forge cosmopolitan community of humankind'.[26] *This is a crucial insight that goes to the heart of the Grotian argument*. To wit, the English School approach is *decidedly not* one that blithely ignores the 'darker forces' of 'concentration of power'. In fact, the Grotian approach traces a middle road between the frequently cynical darkness of Realist accounts and the just as frequent naïveté of cosmopolitan accounts. Finally, Soviet/Russian–US relations perfectly fit the Grotian pattern. While the great powers' relationship has seen many lows – where darker forces predominated[27] – Soviet/Russian and US political leaders *never ceased* to understand their states' relationship as embedded in international society and as great powers shaping international order.

International society – the central ontological fact of international politics according to the Grotian tradition – emerges when a 'group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of [principles, norms, and] rules in their relations with one another, and share in the workings of common institutions'.[28] Therefore, 'by international order is meant a pattern or disposition of international activity that sustains those goals of the society of states that are elementary, primary, or universal'.[29] The goals of international society/international order are: (1) 'preservation of the system and society of states itself'; (2) 'maintaining the independence or external sovereignty of individual states'; (3) peace, in the sense of 'absence of war among member states of international society as the normal condition of their relationship, to be breached only in special circumstances and according to principles that are generally accepted'; and (4) 'the common goals of social life'.[30]

Bull posits that five institutions – great powers' management, balance of power, war, diplomacy, and International Law – help maintain international society/ order.[31] While

---

[25] H. Bull, 'Martin Wight and the Theory of International Relations', op.cit., p. 106; emphasis added.

[26] T. Dunne, 'Society and Hierarchy in International Relations', *International Relations*, 2003, Vol. 17, No. 3, p. 305.

[27] It may be argued that the relationship – at the time of writing – is either in the middle of one such downturn or is recovering from the downturn.

[28] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 13. Bull thus draws a sharp distinction between 'international system' and 'international society'. He posits that systems of states emerge when two, necessary and sufficient respectively, conditions are met: (1) there is interaction – 'sufficient contact' – among the units of the system, states and (2) 'sufficient impact on one another's decisions' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 9) such that 'the behaviour of each a necessary element in the calculations of the other' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 10). Consequently, 'society presupposes a system' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 14).

[29] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 16.

[30] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., pp. 16-19.

[31] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 71. 'The concept of institutions is central to English school thinking for three reasons: first, because it fleshes out the substantive content of international society;

all five are important in their own right, I focus on great powers' management, as this primary institution of international society plays the *central role* in the maintenance of international order/international society. By great powers I mean (1) that 'there are two or more powers that are comparable in status; we imply, one might [write], the existence of a club with a rule of membership'. (2) The 'members of this club are all in the front rank in terms of military strength; that is to say, that countries which are great powers are comparable in military strength, and that there is no class of power that is superior to them'. Finally, (3) 'great powers are powers recognised by others to have, and conceived by their own leaders and peoples to have, certain special rights and duties. Great powers, for example, assert the right, and are accorded the right, to play a part in determining issues that affect the peace and security of the international system as a whole. They accept the duty, and are thought by others to have the duty.'[32]

Respecting the central role that great powers' management plays in the maintenance of international order, Bull writes cogently: 'Because states are grossly unequal in power, certain international issues are as a consequence settled, the demands of certain states (weak ones) can in practice be left out of account, the demands of certain other states (strong ones) recognised to be the only ones relevant to the issue in hand.'[33] Moreover,

> The rights that a great power has include that of being entitled to a voice in the settlement of international issues beyond those that are of immediate concern to it. … The duties that are expected of a great power include that of taking account of the interests and the views of other states in formulating their own policies, and the responsibility of defining its interests widely enough to encompass the preservation of an international system in which the bulk of member states regard themselves as having a stake.[34]

---

second, because it underpins what English school writers mean by 'order' in international relations; and third, because the particular understanding of institutions in English school thinking is one of the main things that differentiates it from the mainstream, rationalist, neoliberal institutionalist, study of international regimes' (B. Buzan, *From international to world society? English school theory and the social structure of globalisation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004, p. 161). And, 'By an institution we do not necessarily imply an organisation or administrative machinery, but rather a set of habits and practices shaped towards the realisation of common goals. These institutions do not deprive states of their central role in carrying out the political functions of international society, or serve as a surrogate central authority in the international system. They are rather an expression of the element of collaboration among states in discharging their political functions – and at the same time a means of sustaining this collaboration. These institutions serve to symbolize the existence of an international society that is more than the sum of its members, to give substance and permanence to their collaboration in carrying out the political functions of international society, and to moderate their tendency to lose sight of common interests' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 71).

[32] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., pp. 194–196.

[33] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 199.

[34] H. Bull, 'The Great Irresponsibles? The United States, the Soviet Union, and World Order', *International Journal*, 1980, Vol. 35, No. 3, Superpower Diplomacy, pp. 437–438. Bull qualifies his statement by noting: 'The idea of the special rights and duties of great powers, moreover, embodies a principle of hierarchy that is at loggerheads with the principle of the equal sovereignty of states. Shifts in the distribution of power,

Finally, great powers manage their relations by (1) working together so as to maintain the general balance of power[35] and (2) seeking to avoid and control crises.[36] (3) Great powers seek to limit war.[37] (4) They unilaterally 'exercise local preponderance'. Finally, (5) great powers establish 'spheres of influence, interest, or responsibility'.[38]

Constructivism: Core Principles and Affinity with ES[39]

Human beings, Max Weber has famously posited, are 'cultural beings'. They are endowed with the ability to 'take a deliberate attitude towards the world and to lend it significance'.[40] In a Weberian mould and taking note of the kinship between constructivism and ES Barry Buzan writes of

---

furthermore, from time to time undermine the claims of the states to great power status and breed ambitions for it in others' (H. Bull, 'The Great Irresponsibles', op.cit., p. 438).

[35] Bull adopts Emmerich de Vattel's definition of balance of power as 'a state of affairs such that no one power is in a position where it is preponderant and can lay down the law to others' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 97). The general balance 'prevent[s] the system from being transformed by conquest into a universal empire' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 102). Crucially, '[b]oth general and local balances of power, where they have existed, have provided the conditions in which other institutions on which international order depends (diplomacy, war, international law, great power management) have been able to operate' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 102). The last point bears emphasis: 'The idea that balances of power have fulfilled positive functions in relation to international order, and hence that contrivance of them is a valuable or legitimate object of statesmanship, has been subject to a great deal of criticism in this century. At the present time criticism focuses upon the alleged obscurity or meaninglessness of the concept, the untested or untestable nature of the historical generalisations upon which it rests, and the reliance of the theory upon the notion that all international behaviour consists of the pursuit of power' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 102).

[36] Bull, however, adds the following caveat: 'It would be illusory', he writes, 'to imagine that great powers are always concerned to avoid dangerous crises, or to dampen these down when they occur. Crises are sometimes deliberately manufactured by the great powers, or deliberately brought closer to the point of war, because the preoccupation of the great power concerned is with securing diplomatic victory' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 202). Moreover, 'it would be mistaken to assume that crises, or the intensification of them, could never play a constructive role in relation to the purposes of international order. The maintenance of the balance of power … would scarcely have been possible without the resolve of particular great powers, or combination of them, at particular times, to issue threats and so create or intensify crises' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 203).

[37] Great powers do this by way of: (i) 'attempt[ing] to avert war by accident or miscalculation'; (ii) 'reduc[ing] misunderstanding or misinterpretation by the great powers of one another's words and actions'; (iii) 'settl[ing] or contain[ing] political disputes [among] the great powers by negotiation'; (iv) 'control[ing] competition in armaments, through tacit and formal arms-control agreements'; (v) 'prevent[ing] wars among the lesser powers which may expand to embrace the great powers, or, if they occur, to limit them geographically and end them quickly'; "and [vi], 'more generally, [by] manag[ing] and direct[ing] the relationships of the lesser powers with one another and with the great powers, with this end in view' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 206).

[38] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., pp. 202–207.

[39] For the discussion on constructivism, I draw on two of my earlier works: A. Jankovski, 'Social Construction', *op.cit.*; and, A. Jankovski, 'Ideas y normas como determinantes de la política exterior: el caso de Guerra Aérea durante la Segunda Guerra Mundial', in M. Sera Vázquez and A. Lozano (eds.), *La Segunda Guerra Mundial: A 70 años*, Huatulco, Mexico: Universidad del Mar, 2015, pp. 523–554.

[40] J. Gerard Ruggie, 'What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge', *International Organisation*, 1998, Vol. 54, No. 2, p. 856.

> the view that *sentience makes a difference, and that social systems cannot be understood in the same way as physical ones*. *When units are sentient, how they perceive each other is a major determinant of how they interact*. If the units share a common identity (a religion, a system of governance, a language), *or even just a common set of rules or norms (about how to determine relative status, and how to conduct diplomacy), then these intersubjective understandings not only condition their behaviour, but also define the boundaries of a social system.*[41]

Building on Weber's insight, constructivists' central ontological claim is that 'human interaction is shaped primarily by ideational factors, not simply material ones'.[42] Constructivists, therefore, focus on social constructs, 'things like money, sovereignty, and rights, which have no material reality but exist only because people collectively believe they exist and act accordingly'.[43] It is important to note that the material world, nevertheless, pushes back and material structures remain important. Or, as Wendt writes: 'The world is still out there constraining our beliefs and may punish us for incorrect ones. Moctezuma had a theory that the Spanish were gods, but it was wrong, with disastrous consequences'.[44]

Closely related is a second claim: the social setting – that which they construct – provides social actors with an 'understanding of their interests'. The social setting 'constitutes' those interests.[45] Social agents, thus, 'bear identities, rights, and obligations (to name a few) in their own consciousness'.[46] As such, principles, norms, and rules[47]

---

[41] B. Buzan, 'The English School', op.cit., p. 476–477.

[42] M. Finnemore and K. Sikkink, 'Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics', *Annual Review of Political Science*, 2001, Vol. 4, p. 392. See also: J. Checkel, 'The Constructivist Turn in International Relations Theory', *World Politics*, 1998, Vol. 50, No. 2, pp. 325–326

[43] M. Finnemore and K. Sikkink, 'Taking Stock', op.cit., p. 393. See also V. Pouilot, 'Sobjectivism', op.cit., p. 361.

[44] A. Wendt, 'Constructing International Politics', *International Security*, 1995, Vol. 20, No. 1, p. 75.

[45] J. Checkel, 'The Constructivist Turn', op.cit., p. 326. See also: M. Finnemore and K. Sikkink, 'Taking Stock', op.cit., pp. 392–393.

[46] E. Adler, 'Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics', *European Journal of International Relations*, 1997, Vol. 3, No. 3, p. 325.

[47] To clarify the distinction among 'principles', 'norms' and 'rules', I turn to Stephen Krasner's classic articulation of 'international regimes' – noting, with Buzan, also the affinity between ES and the literature on 'regime theory' (see: B. Buzan, 'From International System to International Society', op.cit., *passim*). Krasner writes that '[p]rinciples are beliefs of fact, causation and rectitude' while 'norms' are 'standards of behaviour defined in terms of rights and obligations'; finally, 'rules are specific prescriptions of proscriptions for action' (S. Krasner, 'Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables', *International Organisation*, 1982, Vol. 36, No. 2, pp. 185–205; quote on p. 185). While not addressing explicitly the concepts of principles and norms, Bull has an extensive discussion on rules. He notes, in articulation not that dissimilar from Krasner's, that rules are 'general imperative principles of conduct' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 5). Indeed, rules 'spell out the kind of behaviour that is orderly' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 52). Additionally, 'rules may have the status of': (i) 'moral rules'; (ii) 'international law'; (iii) 'custom or established practice'; or (iv) merely 'operational rules or "rules of the game"' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 64).

have 'structural characteristics'. They are the 'medium and propellant of social action; they define the limits of what is cognitively possible and impossible for individuals'.[48] Therefore, 'implicit in many constructivist accounts is a model of human interaction … where rule-governed action and logic of appropriateness prevail. Such logics involve reasoning by analogy and metaphor and are not about ends and means. Under them, agents ask "What kind of situation is this"? and "What should I do now"? – with norms helping to supply the answer. Norms therefore constitute … agents, providing them with understanding of their interests'.[49]

From an English School viewpoint, Bull notes that there are 'three complexes of rules that play a part in the maintenance of international order':[50] first, there is

> […] the complex of rules that states what may be called the fundamental or constitutional normative principle of world politics in the present era. This is the principle that identifies the idea of a society of states, as opposed to such alternative ideas as that of a universal empire, a cosmopolitan community of individual human beings, or a Hobbesian state of nature or state of war, as the supreme normative principle of the political organisation of mankind.[51]

The second complex of rules involves 'rules of coexistence'. These include a 'complex of rules which restrict the place of violence in world politics' and 'a further complex of rules of coexistence which prescribe the behaviour appropriate to sustain the goal of carrying out of undertakings'.[52] Finally, there is a 'complex of rules concerned to regulate cooperation among states – whether on universal or on more limited scale – above and beyond what is necessary for mere coexistence'.[53] Still, I must quickly underscore, as Bull does, that in the 'absence of … a supreme [global] government', the complexes of rules are sustained by way of states collaborating in the primary institutions of international society – *in particular 'the managerial system of the great powers'*.

Inasmuch as principles, norms and rules have 'structural characteristics', they also 'serve as independent variables for explanations of foreign policy behaviour'. Specifically, they have the characteristic of 'intersubjectivity', which 'distinguishes [them] from individual convictions',[54] and the characteristic of 'immediate orientation to behaviour', which 'distinguishes [principles] norms [and rules] from ideas, values, and "causal beliefs"'. It is at this point that I part company with Boekle, Rittberger and Wagner. They note, by way of an example, that the 'statement "lying is bad" embodies

---

[48] E. Adler, 'Seizing the Middle Ground', op.cit., p. 325.
[49] J. Checkel, 'The Constructivist Turn', op.cit., p. 326.
[50] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 64.
[51] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 65.
[52] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 66.
[53] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 67.
[54] H. Boekle, V. Rittberger, and W. Wagner, 'Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory', *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, 1999, p. 5.

[merely] a general statement of values as a principle, while the commandment "Thou shalt not lie" is a concrete, socially shared, value-based expectation of behaviour, i.e., a norm'.[55] Although they are merely 'general statement[s] of values' and not 'concrete, socially shared, value-based expectation of behaviour', principles do circumscribe that which sentient, cultural beings see as practically (im)possible and morally and ethically (un)desirable courses of action. Indeed, principles act as the very foundation upon which rules are, later in time, erected. Rules represent, on this account, the actualisation and crystallisation of principles and norms.

Moreover, 'the strength of a [principle,] norm [or rule] (and thus the strength of [their] influence on (foreign) policy behaviour) depends on two properties: on [the] *commonality*, that is on how many actors [within] a social system shared a value-based expectation of behaviour, and on [the] *specificity*, that is on how precisely [principles,] norm[s] [or a rule] distinguish appropriate from inappropriate behaviour'.[56] Commonality is high 'if all the actors in a social system … share a certain value-based expectation of behaviour'. It is of 'medium degree' when 'shared "only" by a majority of actors'. Finally, commonality is 'low' when 'only a minority of actors shares a certain expectation of behaviour'. Low commonality is problematic for 'it is impossible to formulate a constructivist prediction'. More specifically, 'constructivists hold that [principles and] norm[s] can only be ascribed influence on a state's behaviour if [they] can claim at least a medium degree of commonality'.[57] Indeed,

> An increase in the commonality of [principles,] norms [and rules] goes along not only with their assumed impact on behaviour but also with the robustness of a constructivist explanation. The lower the commonality of a value-based expectation of behaviour, the greater the risk that this expectation is not an independent variable but that the effect of a previously ignored independent variable is manifesting itself in both the expectation of behaviour and in the non-compliant behaviour that can be observed.[58]

Principles norm and rules that are highly specific 'clearly distinguish between appropriate and inappropriate behaviour.' By contrast, an

> […] unspecific expectation of behaviour allows for a wide range of behavioural options which can be justified as appropriate, and will thus scarcely enable the actors within

---

[55] H. Boekle, V. Rittberger, and W. Wagner, 'Norms and Foreign Policy', op.cit., p. 6.

[56] H. Boekle, V. Rittberger, and W. Wagner, 'Norms and Foreign Policy', op.cit., p. 7. Bull analysis at this point is quite telling. He notes that rules – and, of course, this applies to principles and norms as well – are 'mere intellectual constructs' such that 'they play a part in social life only to the extent that they are effective' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., pp. 52–53). Naturally, 'any effective rule of conduct is normally violated from time to time'; indeed, 'if there were no possibility that actual behaviour would differ from prescribed behaviour, there would be no points in having the rule and vice versa' (H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 53).

[57] H. Boekle, V. Rittberger, and W. Wagner, 'Norms and Foreign Policy', op.cit., p. 7

[58] H. Boekle, V. Rittberger, and W. Wagner, 'Norms and Foreign Policy', op.cit., p. 7.

> a social system to determine when a norm has been violated. Consequently, unspecific norms are unsuitable as a standard for appropriate behaviour and therefore as an independent variable[s] with which to explain foreign policy behaviour.[59]

The principles, norms and rules of 'international society' as evidenced by the preceding discussion, are highly *specific* insomuch as they 'clearly distinguish between appropriate and inappropriate behaviour'. This fact makes them exceptionally suitable 'standard[s]' for social actors to divine appropriate from inappropriate behaviour. As such, the principles, norm and rules of international society are also appropriate as 'independent variable[s] with which to explain foreign policy behaviour'. Most importantly for the present discussion, *the key principle of international society maintains that great powers have special rights and obligations for the maintenance of the society of states. Thus, the central 'belief of fact, causation, and rectitude' is that the great powers will maintain the general balance of power, avoid and control crises, limit war, exercise local preponderance, and establish spheres of influence*. Moreover, the principles, norms and rules of international society are of at least medium (and, I would submit, of high) *commonality* inasmuch as they are shared by a majority of the actors – and, crucially, they are shared by the great powers as indispensable actors of international society.

Constructivist methodology rests on three pillars: First, 'induction is the primary mode of knowing because social facts constitute the essence of constructivism'. Thus, *'Research must begin with what it is that social agents, as opposed to analysts, believe to be real'; research must 'recover' the meanings that purposive social actors attach to social phenomena*.[60] Thus, Finnemore and Sikkink posit:

> Constructivists are sceptical about claims to all-encompassing truth and instead produce and evaluate 'small-t' contingent claims. Such partial and contingent claims may still constitute causal explanation, albeit in a somewhat different sense than realists or liberals understand causality. *For constructivists, understanding how things are put together and how they occur is not mere description. Understanding the constitution of things is essential in explaining how they behave and what causes political outcomes*. Just as understanding how the double-helix DNA molecule is constituted materially enables understandings of generics and disease, so, too, an understanding of how sovereignty, human rights, laws of war, or bureaucracies are constituted socially allows us to hypothesise about their effectiveness in world politics. Constitution in this sense is causal, since how things are put together makes possible, or even probable, certain kinds of political behaviour and effects.[61]

---

[59] H. Boekle, V. Rittberger, and W. Wagner, 'Norms and Foreign Policy', op.cit., p. 7.

[60] V. Pouilot, 'Sobjectivism', op.cit., p. 364; emphasis added.

[61] M. Finnemore and K. Sikkink, 'Taking Stock', op.cit., p. 394; emphasis added.

Second, 'interpretation constitutes the central methodological task as constructivism takes knowledge very seriously'. Constructivists must 'search for meaning'.[62] And *three*, constructivist methodology is 'inherently historical'. On this account, constructivists 'see the world as a project under construction, as becoming rather than being'.[63] Constructivism's insistence on historicism, of course, once more points to its kinship with it. More precisely, and given the structural characteristics of ideas, constructivists 'ask three main questions', posit Finnemore and Sikkink: '(a) How do new ideas emerge and rise to prominence? (b) How do ideas become institutionalised and take on a life of their own? (c) How, why, and when do ideas matter in any particular circumstances?'[64]

3. Soviet/Russian–American Relations and the Problem of International Order: Recovering the Meanings of Cultural, Sentient, and Purposive Actors

Having laid-out the theoretical groundwork, I now proceed to answer the questions that motivated this study. Recalling that ideational constructs have 'structural characteristics'; given that the principles, norms, and rules of international society are of high specificity and of (at least) medium commonality such that we can be justified in considering them to be the 'medium and propellant of social action'; considering that principles, norms and rules 'define the limits of what is cognitively possible and impossible for individuals'; to what extent may we speak of Soviet/Russian and US political leaders (*qua* cultural, sentient beings) as being 'conscious of certain common interests and common values, [thereby] form[ing] [international] society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of [principles, norms and] rules in their relations with one another, and share in the workings of common institutions'? And, to what extent have their respective political leaderships considered the Soviet Union/Russian Federation and the United States to be great powers encumbered with the burden of maintaining international order, stability, and therefore the very existence of the international society?

Consider the historical record spanning the US administrations from Kennedy to Obama and Soviet/Russian administrations from Khrushchev to Putin. In his first substantial letter[65] to Chairman Nikita Khrushchev, drafted 22 February 1961, President John Kennedy, in recognition of Soviet and American role as great power managers of the international system/society, wrote of the 'heavy responsibility which rests upon our two Governments in world affairs. I agree with [you]', continued the President,

---

[62] C. Geertz, *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*, New York: Basic Books, 1973, p. 5; quoted in V. Pouilot, 'Sobjectivism', op.cit., p. 364.

[63] E. Adler, *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International* Relations, New York: Routledge, 2005, p. 11; quoted in V. Pouilot, 'Sobjectivism', op.cit., p. 364.

[64] M. Finnemore and K. Sikkink, 'Taking Stock', op.cit., p. 405.

[65] The two had exchanged perfunctory messages after John F. Kennedy became the President-elect.

'that if we could find a measure of cooperation on some of these current issues this, in itself, *would be a significant contribution to the problem of insuring a peaceful and orderly world*'.[66] The President also recognised the idea that – as Tim Dunne[67] would have it – 'societal exist alongside darker forces'; Kennedy, thus, wrote: 'I think we should recognise, in honesty to each other, that there are problems on which we may not be able to agree. However, I believe that while recognising that we do not and, in all probability will not, share a common view on all of these problems, *I do believe that the manner in which we approach them and, in particular, the manner in which our disagreements are handled, can be of great importance*'. [68] Finally, the President stressed the importance of diplomacy – posited, it will be recalled, by Wight, Bull, and other English School scholars as one of the primary institution of international society: 'we should make more use of diplomatic channels for quite informal discussion of these questions, not in the sense of negotiations (since I am sure that we both recognise the interests of other countries are deeply involved in these issues), but rather as *a mechanism of communication which should, insofar as is possible, help to eliminate misunderstanding and unnecessary divergences, however great the basic differences may be*'.[69]

For his part, Nikita Khrushchev – during a meeting with Llewellyn Thompson, the US Ambassador to the Soviet Union – 'said that he had received many letters from statesmen abroad and that these emphasised that *much depended upon Soviet relations with the US*'. Khrushchev also noted that '*Great powers could not be made to do things against their vital interests by UN votes*. The *veto provision in the UN charter had been very wise* and something must be done so that the UN Secretariat could not act in favour of one side'.[70] In addition to taking note of Khrushchev's emphasis on the

[66] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1961–1963*, Vol. VI, Kennedy-Khrushchev Exchanges, Document 7, Letter From President Kennedy to Chairman Khrushchev, available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v06/d7; accessed on 27 July 2015; emphasis added.

[67] T. Dunne, 'Society and Hierarchy in International Relations', op.cit., p. 305.

[68] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1961–1963*, Vol. VI, Kennedy-Khrushchev Exchanges, Document 7, Letter From President Kennedy to Chairman Khrushchev, available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v06/d7; last accessed 27 July 2015; emphasis added.

[69] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1961–1963*, Vol. VI, Kennedy-Khrushchev Exchanges, Document 7, Letter From President Kennedy to Chairman Khrushchev, available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v06/d7; accessed on 27 July 2015; emphasis added. Note that in his statement, Kennedy articulated two aspects of diplomacy that Bull emphasises: 'communication' – indeed, Bull posits this to be the primary function of diplomacy – and the 'minimisation of the effects of friction in international relations' (Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 165).

[70] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1961–1963*, Vol. V, Soviet Union, Document 44, Airgram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v05/d44; accessed on 28 July 2015; emphasis added. Note that Khrushchev emphasised the idea – which Hedley Bull articulates – of 'great powers management'.

idea the 'much depended upon' US–Soviet relations, we should also note the accent he places on the wisdom of the veto power for the P5 – namely, the vesting (following World War II) of special prerogatives and responsibilities in the great powers and encumbering them with the maintenance of international society.

Chairman Khrushchev, in a letter to President Lyndon B. Johnson, dated 2 April 1964, once more wrote in terms that betray his belief in the importance of international order/international society and, more specifically, in the central role played by the two great powers in sustaining this order. The Chairman posited that 'the state of Soviet-American relations *exerts a great influence upon the situation throughout the world*'.[71] On 17 April 1964, President Johnson met with the Soviet Ambassador, Anatoly Dobrynin. During their Oval Office conversation, Ambassador Dobrynin 'agreed that progress had been made' and further noted – paralleling the position taken by Khrushchev in his letter to Johnson – that '*history had made our two countries responsible for much that went on in the world whether we wanted this or not*'. Dobrynin further noted – perfectly in keeping with the ES/constructivism approach employed here – that 'this power was *personified in the persons of President Johnson and Chairman Khrushchev*'.[72]

In a letter to President Johnson, dated 20 April 1964, Chairman Khrushchev wrote:

> *Hardly anyone would dispute the fact that the military confrontation between the USA and the USSR in Europe is one of the fundamental sources of international tension*. We did not, and do not, want this confrontation. As long as John and Ivan, gripping sub-machine guns, are tensely eyeing one another across the boundary between the two German states, the situation will remain dangerous, regardless of what anyone says. After all, they are both backed up by weapons of maximum destructiveness. In no other part of the world are our soldiers standing directly opposite one another; isn't that in itself something positive? Therefore, even if, for whatever reasons, we both cannot send our soldiers home immediately, it would be natural for us to reduce—*at least gradually*—the level of the Soviet-American armed confrontation area.[73]

In the immediate aftermath of Khrushchev's removal, President Johnson and Secretary Rusk met with Foreign Minister Gromyko and other members of the Soviet delegation during the 19th session of the United Nations General Assembly. In a nod to the import of great power relations in the managing of international affairs, Foreign

---

[71] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 21; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d21; accessed on 23 July 2015; emphasis added.

[72] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 27; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d27; accessed on 23 July 2015; emphasis added.

[73] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 36; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d36; accessed on 23 July 2015; emphasis added.

Minister Gromyko 'said that *the first and the main question which was of interest to the Soviet Union was that of the prospects for U.S.-Soviet relations*'. And, although US Operation Flaming Dart – the 7 February 1965 US retaliatory bombing of Hanoi while Premier Kosygin was there – led to a temporary decline in US–Soviet relations, the leaderships of the two powers continued to believe that their relations are constitutive of and nestled in an international society. The United States government, like the Soviet one, sought to 'keep "channels of communication open during [this] fluid and critical period"'.[74] To that end, for example, Vice President Hubert Humphrey dined with Ambassador Dobrynin. Both interlocutors pressed their respective cases hard but their discussion always betrayed an understanding of the import of great powers' relations. Dobrynin pushed Humphrey:

> […] we can't understand why you are testing us now. We are in a quandary. *Don't you think your relations with the USSR are of high priority*? If you do, then why do you bomb North Vietnam? Why do you test us? Or …, is it because you base your policy on Soviet-Chinese differences and you don't think we'll aid Hanoi? If so, you're wrong. Why do you do this? Our relations … seemed to have improved. What's gone wrong? The President had said he might come to Russia and he wanted our leaders to come here. … Don't you understand as a Socialist State we are morally and ideologically bound to come to the assistance of a sister Socialist State? *We can't be a leader and stand by and ignore the bombing of the North Vietnamese*. Is it because your policy is based on Soviet-Sino differences[?] These differences are real. But you are pushing us together. You will force us to admit there can't be peaceful co-existence. … But I can't understand why you bombed when Premier Kosygin was there. I can't understand what your government was thinking of. *Do you care about your relations with the Soviet Union*? The fact that you bombed while our new Premier was present leads us to the opinion that you don't care, or is it because you're trying to confront us? Can you imagine the USSR bombing another country being visited by President Johnson? If we wanted to confront you, then perhaps. But for any other reason? Kosygin is a new Premier; do you seek to embarrass him?[75]

Note that consonant with ES theorising, Dobrynin impressed upon the Vice President the idea that the Soviet Union, *qua* great power, had certain special responsibilities, lest it be seen as shirking its duty vis-à-vis a client state. For his part, Humphrey pushed back just as hard, and also noted the importance of great powers management of international society. Dobrynin and the Soviet leadership had to 'understand',

---

[74] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 102; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d102; accessed on 25 July 2015.

[75] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 103; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d103; accessed on 25 July 2015.

commented the Vice President, that the 'United States is a major power. It was sensitive about being attacked by others'.[76]

An equally telling conversation took place in Moscow among Chairman Alexei Kosygin, the undersecretary of State for Political Affairs, Averell Harriman, and US Ambassador to the Soviet Union, Foy Kohler. US–Soviet 'bilateral relations, [Kosygin] maintained, were the most *important subject in maintaining peace*'.[77] In September 1966, Foreign Minister Gromyko and President Johnson met in New York. President Johnson 'discussed the meeting in a telephone conversation with [Senator James William] Fulbright … calling it a "*very delightful, scintillating, stimulating, exciting, enjoyable hour and 45 minutes*". It was "very, very frank. Both of us spoke rather bluntly. He does by nature and I did by purpose"'.[78]

On this occasion, too, Gromyko noted that he '*presumed that there was an awareness of the responsibility of the United States and of the Soviet Union in world affairs*. … [Gromyko] could declare on behalf of the Soviet Union that it was in our mutual interest to work for better relations. If the United States Government and Mr. Johnson, as President, were willing to take steps to promote international détente to improve relations, they would not find the Soviet Union lacking in response as this was in accord with the wishes of both the Soviet Government and its people'.[79]

Remarkably telling of the extent to which the two powers constructed their relations in terms of international society, order, and stability are the US–Soviet negotiations over the Glassboro summit between Kosygin and Johnson. Llewellyn Thompson met on 16 June 1967 with Ambassador Dobrynin to deliver to the Soviet side an oral message from the President. On this occasion:

> I [Ambassador Thompson] said the President had himself had no word whether Chairman Kosygin was coming to our country or not.[80] *He wanted the Chairman to know that if so he would be welcome. The President would be glad for him to see our country and would offer him every hospitality. If Kosygin wished to see the President, he would be welcome to see him. He would invite him to visit him in the White House and would be glad to provide any type of hospitality or formality or informality that he would wish.*

---

[76] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 103; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d103; accessed on 25 July 2015.

[77] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 118; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d118; accessed on 25 July 2015.

[78] See http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d178#fn1.

[79] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 178; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d178; accessed on 25 July 2015.

[80] Note that Kosygin arrived in New York on the morning of 17 June for the Emergency Special Session of the UN General Assembly, which he addressed on 19 June" (see: https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d218#fn2; accessed on 31 July 2015).

> *If Mr. Kosygin wished to be away from the hurly-burly of a big city, the President would be glad to see him at Camp David where there would be facilities for any members of his party that he would wish to bring. This would give the opportunity for relaxed talks in a comfortable and isolated location*.[81]

Ambassador Dobrynin informed Ambassador Thompson that Kosygin would not mind meeting with the President in New York – or somewhere in the vicinity of New York. Secretary Rusk advised against rushing to New York. He noted,

> We do believe, pending some change in the situation, that there would be enormous political loss to you if Kosygin were to go home without a conversation between the two of you. We could not rely wholly upon his refusal to come to Washington since he has indicated that he would see you in New York. *You should bear in mind that his theory is that he is visiting the United Nations and not the United States. It just happens that the United Nations is in the United States*. You have said on other occasions that you would "go anywhere, see anybody" in the interest of peace. If it became generally known (as it would from the Russians) that you had refused to see Kosygin in New York, we believe that you would be under very severe domestic criticism-quite apart from international public opinion.[82]

Both Secretary of Defence Robert McNamara[83] and the Special Assistant for National Security, McGeorge Bundy advised the President to meet with Kosygin – albeit Bundy gloomily noted that Kosygin 'has not gone at this in a gracious way, to *put* it mildly, but he is within his rights in visiting the UN, and the custom of working by indirection goes back in the Russian character at least 200 years'.[84]

The Special Assistant to the President, Walt Rostow, also weighed-in on the matter. He noted:

> On a cold, hard, objective basis I am confident that your net impact on Kosygin (and through him on his colleagues) will be positive. I have had the privilege of seeing you

---

[81] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 218, Memorandum of Conversation; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d218; accessed on 1 August 2015.

[82] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 220, Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d220; accessed on 1 August 2015.

[83] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 221, Memorandum from Secretary of Defence McNamara to President Johnson; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d221; accessed on 1 August 2015.

[84] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 222, Memorandum from the President's Special Consultant (Bundy) to President Johnson; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d222; accessed on 1 August 2015.

> deal with a wide range of governmental leaders. Your batting average justifies this confidence. Kosygin should feel both the steel and compassion; the determination and flexibility; *and, above all, your willingness to treat the Soviet Union as one of the two older responsible children in the human family if they will so behave*. For these reasons, on balance, I am for the meeting, if it can be arranged in ways which leave you feeling comfortable and not cornered.[85]

Of course, of particular importance to the argument advanced herein is Rostow's remark about 'willingness to treat the Soviet Union as one of the two older responsible children in the human family' – although, of course, 'if they will [only] behave'.

The two leaders met on 23 June 1967 – for two hours – accompanied only by two interpreters. The following exchange between Johnson and Kosygin wonderfully captures the ES argument which I advance. Here we witness the leaders – *qua* cultural, sentient beings – of the two great powers engaging in personal diplomacy, becoming acquainted, and insisting that if the two of them, and their respective governments, carefully manage this crucial relationship, their grandchildren would not know of 'war-connected calamity'.

> Inquiring of the Chairman as to the size of his family, and learning that there were just two children, i.e., Mr. Kosygin and his sister, the President remarked that he was one of five children in his family. *It often happened that the oldest brother, himself, and the oldest sister had to take special pains in order to avoid disputes and differences between them so as to set a good example for the other children in the family. Frequently, the oldest brother has to provide guidance to the rest of the children. While he did not want to appear to be paternalistic towards the Chairman's country, and its leaders, he thought that if we could work more closely together, the two countries could ultimately develop and multiply their resources so as to help their peoples to a better life*. … [The] President thought that if we could build upon the fact that while we have difficult problems, we did have the same goals, this would be a useful and constructive attitude to take for the leadership of both countries. In 3 or 4 instances, we had already made a good beginning. The President hoped that his grandson would not have to experience a Pearl Harbor or a Siege of Leningrad or any other kind of war-connected calamity. He was sure that Chairman Kosygin felt the same way and thought it necessary to move further in that direction. … They [the Communist Party and the Government and people of the Soviet Union] wanted to do everything in their power to develop peaceful and amicable relations with all the countries of the world. *History had entrusted him and the President with great responsibility in this respect*. Not everything in this world could be measured in roubles or dollars; there were many other overriding humane considerations which had

[85] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 223, Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d223; accessed on 1 August 2015; emphasis added.

> to guide their work in the direction of developing peace in the world and providing their peoples with a better standard of living.[86]

We also observe the President's reference to older siblings and the burden they carry in regard to a family's younger children as an allegory for the great burden undertaken by the great powers in the management of the international society and 'providing guidance' in the manner of 'older brothers'.

Indeed, US actions vis-à-vis Israeli activities

> […] *illustrated the great responsibilities of the two powers; the other countries were a part of the family but it was up to the older brothers to provide proper guidance*. As a result of the Chairman's communications, *we had gotten busy and it was perhaps a result of the initiative displayed by the Chairman that we had managed to alleviate the situation, even if only temporarily*. The big question was really this: if we could achieve some measure of success after the fighting had already started, why could we not have done so before the start of hostilities? We appreciated what the Chairman had done in this respect.[87]

Subsequent US and Soviet administrations constructed their relations in similar terms. During the early days of his administration, in a letter to his Secretary of State William Rogers, President Richard Nixon outlined his thinking on the US–Soviet bilateral relationship. The President wrote:

> I believe that the basis for a viable settlement is a mutual recognition of our vital interests. *We must recognize that the Soviet Union has interests; in the present circumstances we cannot but take account of them in defining our own. We should leave the Soviet leadership in no doubt that we expect them to adopt a similar approach toward us*. This applies also to the concerns and interests of our allies and indeed of all nations. They too are entitled to the safeguarding of their legitimate interests.[88]

During a meeting with Ambassador Dobrynin on 17 February 1969, President Nixon conveyed to the Soviet Ambassador his thinking – initially, it will be recalled, expressed to Secretary Rogers and further discussed within the Administration – on

---

[86] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 229, Memorandum of Conversation [between Chairman Kosygin and President Johnson]; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d229; accessed on 1 August 2015; emphasis added.

[87] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1964–1968*, Vol. XIV, Soviet Union, Document 229, Memorandum of Conversation [between Chairman Kosygin and President Johnson]; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v14/d229; accessed on 1 August 2015; emphasis added.

[88] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*, Vol. XII, Soviet Union, Document 10, Letter from President Nixon to Secretary of State Rogers; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v12/d10; accessed on 5 August 2015.

the relations between the two great powers. The President's remarks to Dobrynin are telling in terms of the emphasis he placed on great powers managing their relations, particularly via diplomatic channels. Nixon

> […] wished to set forth in a completely candid way his *view of the relationship between the two super powers, as they are now commonly referred to*. We must recognise that there are basic differences between us. *This has been true historically of the relationship between great powers, and it is equally true now*. *We both have a responsibility to moderate these differences, to see to it that they do not result in a sharp confrontation, and in the President's view the most effective way of doing this was to keep the lines of communication open. This is the task of diplomacy*—to recognize that great powers will differ and to insure that differences be resolved by peaceful means.[89]

In an undated memorandum, President Nixon's Special Assistant for National Security Affairs, Henry Kissinger offered his reflections on a possible summit meeting with the Soviet leadership and recognised the role that great powers play. He wrote: 'Certainly, in the last 15 years or so … *there has been the element of coresponsibility for the survival of mankind that is so uniquely part of the American-Soviet relationship by virtue of our size and power*'.[90]

The two superpowers continued to regard one another as members – *and the primary guardians* – of international society during the Administration of Ronald Reagan, notwithstanding the President's strong anti-communism and articulation of the Soviet Union as the 'evil empire'. President Reagan used the occasion of Leonid Brezhnev's passing to 'quickly [make] a *bid to ease tensions with the Kremlin by sending a conciliatory condolence message to Moscow*. The President emphasised the *American desire for "an improved relationship" and for finding "areas where our two nations can cooperate to mutual advantage*"'.[91] After Yuri V. Andropov was selected as successor, the Reagan administration used Brezhnev's funeral – Vice President George Bush and Secretary of State George Shultz led the US delegation – 'as an opportunity to tell the new Soviet leadership that the United States desires better relations but is prepared to continue its military build-up if the Russians prefer confrontation'.[92] Vice President George H. W. Bush 'met briefly' with Andropov on 15 November 'in what

---

[89] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*, Vol. XII, Soviet Union, Document 14, Memorandum of Conversation; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v12/d14; accessed on 6 August 2015; emphasis added.

[90] United States Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*, Vol. XII, Soviet Union, Document 199, Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon; available at: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v12/d199; accessed on 16 August 2015; emphasis added.

[91] 'Aftermath: Uncertainty and Opportunity', *The New York Times*, 12 November, 1982, Section A; Page 1, Column 5; Foreign Desk; emphasis added.

[92] *The New York Times*, "News Summary" (November 13, 1982: Section 1; Page 25, Column 1; Metropolitan Desk).

was described by the Americans as a "frank, cordial, and substantive" session and by the [Soviets] as an exchange "on the fundamental matters of Soviet-US relations"'.[93]

The Soviets 'seemed to place some importance on Mr. Bush's presence. The meeting with Mr. Andropov was reported on the evening television news, and TASS said Soviet leaders expressed gratitude "for the respect shown on the part of the U.S. Administration for the memory of Leonid Brezhnev"'.[94] Naturally, both superpowers posited that 'an improvement in relations awaited some action by the other'.[95] Finally, telling in the context of the argument presented here, 'Lawrence S. Eagleburger, the Under Secretary of State for Political Affairs, said: "From our point of view if they can improve their relationship, *that's good for world stability and peace, and not something we are going to be greatly concerned with*."'[96]

Relations warmed up to the extent that President Reagan, 'in an interview … with *The Sunday Times of London*', said that he and Andropov are 'in touch constantly[97] seeking areas of discussions for a meeting that could be beneficial to both sides'. In fact

> President Reagan met with the Soviet Ambassador, Anatoly F. Dobrynin, in February to assure him that the United States *was sincere about negotiating with Moscow*. … Mr. Reagan is trying to convince the Western European allies and the American public that he is willing and able to have serious talks with Moscow. According to diplomatic sources, the Reagan overture was followed by a series of positive public signals from Soviet leaders. But the effort seems to have fallen apart in the aftermath of Mr. Reagan's 'focus of evil' speech in early March and charges by Yuri V. Andropov, the Soviet leader, that Mr. Reagan had told an untruth about Soviet missile deployment. … Asked today about the meeting, a White House official said: 'The President and Mr. Shultz met with Ambassador Dobrynin for a discussion of United States-Soviet relations. The meeting

[93] G. Schmemann, 'Bush Meets with Andropov in Brief, "Substantive" Talks', *The New York Times*, November 16, 1982: Section A; Page 10, Column 1; Foreign Desk.

[94] G. Schmemann, 'Bush Meets with Andropov in Brief, "Substantive" Talks', *The New York Times*, 16 November, 1982, Section A; Page 10, Column 1; Foreign Desk. Indeed, the 'Tass account of the meeting said Mr. Andropov had stressed that the Soviet Union "is ready to build relations with the U.S.A. on the basis of full equality, non-interference, mutual respect in the interests of the peoples of the two countries and normalisation of the international situation". … Mr. Bush's conciliatory comments, like those by Mr. Shultz at a news conference Sunday, seemed intended to portray the Reagan Administration as prepared to ease the tensions between the two powers even while affirming existing policies' (G. Schmemann, 'Bush Meets with Andropov in Brief, "Substantive" Talks', *The New York Times*, 16 November, 1982, Section A; Page 10, Column 1; Foreign Desk).

[95] Andropov noted that 'the problems will not disappear by themselves if the talks are held for the sake of talks, as it unfortunately happens not infrequently' and added that 'let no one expect a unilateral disarmament from us'. For his part, Reagan noted that 'it takes two to tango' (B. Gwertzman, 'U.S. Welcomes Moscow Interest in Easing Stress', *The New York Times*, 24 November 1982, Section A; Page 1, Column 5; Foreign Desk).

[96] B. Gwertzman, 'U.S. Welcomes Moscow Interest in Easing Stress', *The New York Times*, 24 November 1982, Section A; Page 1, Column 5; Foreign Desk, emphasis added. Note Eagleburger's position that cordial relations between the two powers are propitious for world peace and stability.

[97] Note here that President Putin made a similar statement with respect to he and President Obama being constantly in touch over the Syrian crisis (see below).

> was an *element in the diplomatic dialogue which we have conducted with the Soviet Union since the beginning of the Administration*'. The official said they had addressed 'a comprehensive agenda', including human rights and arms control. According to other officials, *Mr. Reagan* told Mr. Dobrynin that he wanted the Soviet leaders to know that he was sincere about wanting to improve relations, that he was serious about arms control and that he wanted lines of communication to stay open. Mr. Dobrynin was said to have asked with whom he should deal, and Mr. Reagan pointed to Mr. Shultz. Mr. Reagan's only other meeting with Mr. Dobrynin had been in November, when the President visited the Soviet Embassy to express condolences on Leonid I. Brezhnev's death.[98]

By June 1983, 'Reagan Administration officials [were] saying that the outlook for Soviet-American relations [was] a little bit brighter than it [had] been in the [previous] few years, although they [were] quick to add that neither side [had] changed its substantive position and they [were] hard put to show exactly where improvements will occur'. It is noteworthy that the officials posited that '*We do not want to – and need not – accept as inevitable the prospect of endless, dangerous confrontation with the Soviet Union*'. Moreover, 'while Soviet history provides "no basis for expecting dramatic change", it "also teaches that gradual change is possible"', noted the unnamed US official.[99]

US–Soviet relations became 'constant preoccupation [for President Reagan] – the touchstone by which all other issues are judged. Even at the height of the Beirut hostage crisis last summer, the Russians were never far from his thoughts'.[100] The November 1985 summit between Mikhail Gorbachev and Reagan did not produce any major breakthroughs. Nevertheless, 'officials expect Soviet-American relations to remain relatively stable and non-confrontational as each side concentrates on domestic economic matters'.[101] Moreover, a senior Reagan administration official noted that the

> […] Administration's working assumption [was] twofold: Mr. Reagan would not challenge Moscow hard in its areas of vital interest, and Moscow would not respond in strength in other areas such as Angola, Nicaragua, Libya and Cambodia. Most of the officials acknowledged that Afghanistan was a harder case for Moscow and were not sure how the Russians would respond if Stinger shoulder-fired antiaircraft missiles reach the hands of the Afghan rebels. … Most of the officials also minimized the importance of the possibility that Moscow would interpret the new Administration assertiveness against its client states as an overall challenge to Soviet global power. In other words, they did not think

---

[98] L. Gelb, 'February Attempt by Reagan to Assure Soviet is Disclosed', *The New York Times*, 1 April 1983, Section A; Page 1, Column 3; Foreign Desk.

[99] L. Gelb, 'Two Readings of the Climate Governing Relations between the Superpowers', *The New York Times*, 17 June, 1983, Section A; Page 8, Column 1; Foreign Desk.

[100] M. Kalb, 'Foreign Policy: Where Consensus Ends', *The New York Times*, 27 October 1985, Section 6, Page 103, Column 1; Magazine Desk.

[101] L. Gelb, 'Policy Struggles by U.S. and Soviet on Verge of Shift', *The New York Times*, 5 April 1986, Section 1, Page 1, Column 6; Foreign Desk.

> that Soviet leaders would react as American leaders did in recent years to a seeming shift in the overall balance of power and to the appearance that their country was weak.[102]

The above quote is yet another indication of the extent to which the leadership of the United States – then personified by President Reagan – understood international politics in terms synonymous with ES/constructivist theorising. Namely, great powers are responsible for the overall well-being of the international society, with the added caveat that there also exists a division of labour between the great powers such that each is responsible for 'its areas of vital -interest'.

After roughly a decade-long interregnum (1992–2000) during which the Clinton administration 'administered the spinach treatment'[103] to a badly enervated Russian Federation, led by an increasingly erratic Boris Yeltsin, the campaign team of the future president George W. Bush faced a Russian Federation with new – younger and energetic – president, Vladimir Putin. The foreign policy members of the team, the Vulcans, led by Condoleezza Rice, 'did not advocate neglect of Russia. The[y] believed the best way to repair United States-Russian relations was to begin to treat Russia like an *international power*'.[104] Indeed, 'Bush campaign adviser Robert Blackwill explained that Bush planned to focus on Russia and China and "not Haiti, not Somalia" because these were countries that could threaten American national security interests'.[105] Thus, '*For Bush's advisers, Russia was still a great power, but one in decline. Which made it erratic and dangerous*'.[106]

In a 2000 *Foreign Affairs* essay, Condoleezza Rice – at the time candidate Bush's foreign policy advisor – opined that 'American foreign policy in a Republican administration should refocus the United States on the national interest and the pursuit of key priorities. These tasks are … to focus U.S. energies on comprehensive relationships with the big powers, particularly Russia and China, that can and will mould the character of the international political system'.[107] Thus,

> For America and our allies, the most daunting task is to find the right balance in our policy toward Russia and China. Both are equally important to the future of international peace, but the challenges they pose are very different. … *Russia … has many of the attributes of a great power: a large population, vast territory, and military potential. But its economic weakness and problems of national identity threaten to overwhelm it. Moscow is determined to assert itself in the world and often does so in ways that are at*

---

[102] L. Gelb, 'Policy Struggles by U.S. and Soviet on Verge of Shift', *The New York Times*, 5 April 1986, Section 1, Page 1, Column 6; Foreign Desk.

[103] See A. Shleifer and D. Treisman, 'The US and Russia: They Don't Need Us', http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/shleifertreismansept282010fa.pdf; accessed on 24 October, 2015, p. 3.

[104] J. Goldgeier and M. McFaul, 'George W. Bush and Russia', *Current History*,2002, p. 313.

[105] J. Goldgeier and M. McFaul, 'George W. Bush and Russia', op.cit., p. 313.

[106] Ibidem, p. 313.

[107] C. Rice, 'Promoting the National Interest', *Foreign Affairs*, 2000, Vol 79, No. 1, pp. 46–47.

> *once haphazard and threatening to American interests*. The picture is complicated by Russia's own internal transition—one that the United States wants to see succeed.[108]

Moreover – and we observe the consonance between Condoleezza Rice's statement and the statements of presidents Nixon and Reagan – '*the United States needs to recognise that Russia is a great power, and that we will always have interests that conflict as well as coincide*'.[109] And, towards the end of the President's eight years in office, the now Secretary of State Rice wrote – again in the pages of *Foreign Affairs* – that 'our relations with traditional and emerging great powers still matter to the successful conduct of policy'.[110] Indeed,

> By necessity, our relationships with Russia and China have been rooted *more in common interests than common values*. … Yet it is useful to remember that Russia is not the Soviet Union. It is neither a permanent enemy nor a strategic threa. Russia is not just a great power; it is also the land and culture of a great people. And in the twenty-first century greatness is increasingly defined by the technological and economic development that flows naturally in open and free societies. That is why the full development both of Russia and of our relationship with it still hangs in the balance as the country's internal transformation unfolds.[111]

Secretary Rice concluded:

> *Our relationships with Russia and China are complex and characterised simultaneously by competition and cooperation*. But in the absence of workable relations with both of these states, diplomatic solutions to many international problems would be elusive. Transnational terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction, climate change and instability stemming from poverty and disease these are dangers to all successful states, including those that might in another time have been violent rivals. *It is incumbent on the United States to find areas of cooperation and strategic agreement with Russia and China, even when there are significant differences*. … *Russia and China carry special responsibility and weight as fellow permanent members of the UN Security Council, but this has not been the only forum in which we have worked together*.[112]

---

[108] C. Rice, 'Promoting the National Interest', pp. 55-57. See also J. Goldgeier and M. McFaul, 'George W. Bush and Russia', op.cit., p. 313.

[109] C. Rice, 'Promoting the National Interest', pp. 59–60. See also J. Goldgeier and M. McFaul, 'George W. Bush and Russia', op.cit., p. 313. And, in a '31 December 2000 [*Chicago Tribune*] column, Rice emphasized again that "the United States needs to recognize that Russia is a great power" and therefore "U.S. policy must concentrate on the important security agenda with Russia"' (J. Goldgeier and M. McFaul, 'George W. Bush and Russia', op.cit., p. 315).

[110] C. Rice, 'Rethinking the National Interest: American Realism for a New World', *Foreign Affairs*, 2008, Vol. 87, No. 4, p. 2.

[111] C. Rice, 'Rethinking the National Interest', op.cit., pp. 3–4; emphasis added.

[112] C. Rice, 'Rethinking the National Interest', op.cit., pp. 4–5; emphasis added.

Finally, presidents Putin and Obama understand international politics in ways that correspond to ES theorising – particularly with respect to the special place the great powers enjoy within the society of states. In a speech delivered to the Munich Conference on Security Policy in February 2007, the Russian President took to task the United States for its 'almost uncontained hyper use of force' and its 'aspiration to world supremacy'. President Putin noted that without a proper balancing of military might, especially among the society's great powers all we are left is an 'unacceptable but also impossible' unipolar world.[113]

The President of the Russian Federation also noted that the Russian Federation is a great power that needs no prodding to perform its proper function as custodian of international society:

> We very often – and personally, I very often – hear appeals by our partners, including our European partners, to the effect that Russia should play an increasingly active role in world affairs. … It is hardly necessary to incite us to do so. Russia is a country with a history that spans more than a thousand years and has practically always used the privilege to carry out an independent foreign policy. We are not going to change this tradition today. At the same time, we are well aware of how the world has changed and we have a realistic sense of our own opportunities and potential. And of course we would like to interact with responsible and independent partners with whom we could work together in constructing a fair and democratic world order that would ensure security and prosperity not only for a select few, but for all.[114]

A recent CBS/PBS interview with Charlie Rose is also revealing of President Putin's thinking on international politics and his overall understanding of the same along the ES lines rehearsed above. The Russian President told Charlie Rose that he is not opposed to the United States – as a great power – 'exercising [international] leadership. … [What] we are *against* [is] *thoughtless actions* that lead to such negative situations that are difficult to rectify'. Russian actions in Syria are not, therefore, a matter of

---

[113] V. Putin, 'Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/24034; accessed on 24 October 2015. 'However, what is a unipolar world? However one might embellish this term, at the end of the day it refers to one type of situation, namely one centre of authority, one centre of force, one centre of decision-making. It is world in which there is one master, one sovereign. And at the end of the day this is pernicious not only for all those within this system, but also for the sovereign itself because it destroys itself from within. … [W]hat is happening in today's world … is a tentative to introduce precisely this concept into international affairs, the concept of a unipolar world. And with which results? Unilateral and frequently illegitimate actions have not resolved any problems. Moreover, they have caused new human tragedies and created new centres of tension. Judge for yourselves: wars as well as local and regional conflicts have not diminished. … And no less people perish in these conflicts – even more are dying than before. Significantly more, significantly more' (V. Putin, 'Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/24034; accessed on 24 October 2015).

[114] V. Putin, 'Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/24034; accessed on 24 October 2015.

'stepping into the vacuum of American leadership' or even of 'challenging American leadership' but rather a responsible great power preventing terrorist organisations from filling the power vacuum.[115]

Prodded by Rose about 'want[ing] Russia to play a more significant role in the world', the Russian Federation being a 'major power because of the nuclear weapons [it] possess[es]', and a 'force to be reckoned with', President Putin once more noted his pride of the greatness of the Russian Federation. He added, 'We have much to be proud of: Russian culture and Russian history. We have every reason to believe in the future of our country. But we have no obsession that Russia must be a super power in the international arena. The only thing we do is *protecting our vital interests*'. Moreover, of course Russia is 'a force to be reckoned with', 'otherwise what are these [nuclear] weapons for'. Nevertheless, 'we proceed from the assumption that nuclear weapons and other weapons are the means to protect our sovereignty and legitimate interests, not the means to behave aggressively or to fulfil some non-existent imperial ambitions'.[116]

President Putin also stressed the importance of the leaderships of the great powers communicating in order to better manage their relations and, as a result, provide stability for the international society. 'When in New York [for the 70th Session of the UN General Assembly], will you request a meeting with President Obama', asked Rose. 'We are always open for contacts of any kind: at the highest level, at the level of ministries and agencies, at the level of special services, if necessary', replied President Putin. He added, 'I have called President Obama, and President Obama called me on various issues. *This is part of our regular contacts; there is nothing unusual or extraordinary about it*'.[117]

Charlie Rose then asked the President, 'Do you think he [Obama] listens to you? … Do you think he considers Russia an equal?' President Putin's response was telling:

> I think that we all listen to each other when it does not contradict our own ideas of what we should and should not do. But, in any case, there is a dialogue and we hear each other. … How can I know what he thinks? I repeat we have peer-to-peer interpersonal relationships, we respect each other in any case and we have business contacts at quite a good working level. And what do the American President, the French President, the German Chancellor, the Japanese Prime Minister or the Chinese Premier of the State Council

[115] V. Putin, 'Interview to American TV Channel[s] CBS and PBS', http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/interviews/50380; accessed on 24 October 2015.

[116] V. Putin, 'Interview to American TV Channel[s] CBS and PBS', http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/interviews/50380; accessed on 24 October 2015.

[117] V. Putin, 'Interview to American TV Channel[s] CBS and PBS', http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/interviews/50380; accessed on 24 October 2015. Note here the consonance of President Putin's statement – about having regular contacts with President Obama – and a similar statement made by President Reagan (see above) that he is 'in touch constantly' with Chairman Andropov (B. Gwertzman, 'Reagan Can Foresee Summit Meeting', *The New York Times*, 21 March 1983, Section A; Page 3, Column 1; Foreign Desk).

> or the Chinese President think, how do I know? We judge not by what seems to us, but by what people do.[118]

Finally, the following exchange between Rose and President Putin is significant. The President noted that he 'think[s] about [US-Russian cooperation] all the time' – recalling that President Regan was said to have obsessed over US-Soviet relations (see above) – and is 'taking efforts to make the world more predictable, more stable.' Moreover, in a statement perfectly reminiscent of the statements exchanged between Soviet and US officials (see above), President Putin noted that as 'the [two] biggest nuclear powers,' the United States and the Russian Federation are left 'with an extra special responsibility.' Finally, the Russian Federation and the United States, concluded the President, have interests which – while frequently at odds – do, on occasion, coincide.[119]

An interview by President Putin with Swiss media of 27 July 2015 perfectly encapsulates the ES/constructivist argument advanced here. Responding to a journalist's question on 'a kind of imperialist policy by the United States', President Putin began

---

[118] V. Putin, 'Interview to American TV Channel[s] CBS and PBS', http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/interviews/50380; accessed on 24 October 2015.

[119] The full exchange is worth quoting in considerable detail:

CHARLIE ROSE: Think out loud for me though, because this is important. How can the United States and Russia cooperate in the interest of a better world? Think out loud.

VLADIMIR PUTIN: We think about it all the time. One of our objectives today is very important for many people, for millions of people on our planet – it is joining efforts in the fight against terrorism and other similar challenges: countering drug trafficking and proliferation of weapons of mass destruction, fighting famine, preserving environment and biodiversity, taking efforts to make the world more predictable, more stable. And, finally, Russia…

CHARLIE ROSE: Stable where?

VLADIMIR PUTIN: Everywhere, in all parts of the world. You mentioned yourself that Russia and the United States are the biggest nuclear powers, this leaves us with an extra special responsibility. By the way, we manage to deal with it and work together in certain fields, particularly in resolving the issue of the Iranian nuclear program. We worked together and we achieved positive results on the whole.

CHARLIE ROSE: How did it work? President Obama has often thanked you for the assistance that you gave in reaching the final accord. What did you do? What did you negotiators contribute, your Foreign Minister Sergei Lavrov?

VLADIMIR PUTIN: The thing is, however strange it may seem, that the interests of the United States and of the Russian Federation do coincide sometimes. And in this case, I just told you that we have a special responsibility for non-proliferation of weapons of mass destruction, our interests certainly coincide. That is why together with the United States we worked hard and consistently on resolving this problem. Russia was guided not only by these reasons but also by the fact that Iran is our neighbour, our traditional partner, and we wanted to bring the situation back on track. We believed that this settlement will help to improve the security situation in the Middle East. In this respect, our assessments of what happened on Iran's nuclear program almost fully coincide with the assessments of our American colleagues….

CHARLIE ROSE: Is that what you would like to rekindle, the sense of partnership with America against common enemies?

VLADIMIR PUTIN: Not against common enemies, but in each other's interests (V. Putin, 'Interview to American TV Channel[s] CBS and PBS', http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/interviews/50380; accessed on 24 October 2015).

his answer by noting that the United States 'have been conducting an imperialist policy for a long time'.[120] He then added that

> […] when the United States withdrew from it and began to create a missile defence system as part of its global strategic weapons system, we immediately said: we will be obligated to take reciprocal steps to maintain a strategic balance of power. I want to say something very important: we are doing this for ourselves, to ensure the security of the Russian Federation, but we are also doing it for the rest of the world, because this strategic stability ensures the balance of power. … A strategic balance allowed peace throughout the planet and prevented major military conflicts in Europe and throughout the world.[121]

The Russian President is also perfectly aware of the fact that lighter, societal forces coexist with darker forces of confrontation – recalling once more Tim Donne's quote. In an October 2014 interview with the Serbian daily *Politika*, President Putin noted that 'this is not the first downturn in relations between our countries. We hope that our partners will realise the futility of attempts to blackmail Russia and remember what consequences discord between major nuclear powers could bring for strategic stability. For our part, we are ready to develop constructive cooperation based on the principles of equality and genuine respect for each other's interests'.[122]

Finally, after his meeting with his US counterpart in the backrooms of the UN General Assembly, President Putin met the press and was asked to assess the current state of US–Russian relations. The President, yet again, spoke in terms that can readily be analysed in terms of the English School paradigm – stressing the import of great powers' management. The President noted:

> Unfortunately, the relations between Russia and the United States are at a fairly low level; this is clear without any comments from me. But it was not our initiative to cause such a slump in relations between Russia and the United States. That is the position of our American partners. Is it good or is it bad? I think it is bad – both for bilateral relations and for global affairs. But that is the choice made by the United States. We are always prepared to develop contacts and restore full-scale relations. As for today's meeting, it was very useful and, what is particularly pleasant, it was very sincere. I think that our American partners explained their position quite clearly on many issues, including settling the situation in Ukraine and Syria, as well as the Middle East overall. Indeed, surprising as it may seem, we have many coinciding points and opinions about all these

[120] V. Putin, 'Interview with Swiss Media', http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/interviews/50066; accessed on 24 October 2015.

[121] V. Putin, 'Interview with Swiss Media', http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/interviews/50066; accessed on 24 October 2015.

[122] V. Putin, 'Interview to *Politika* Newspaper', http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/interviews/46806; accessed on 24 October 2015.

> issues. We also have differences, which we have agreed to work on together. I hope that this work will be constructive.[123]

President Obama also gave a nod, in his 2015 speech to the UN General Assembly, to the import of great powers' management. 'For two years', President Obama observed, 'the United States and our partners – including Russia, including China – stuck together in complex negotiations. The result is a lasting, comprehensive deal that prevents Iran from obtaining a nuclear weapon, while allowing it to access peaceful energy'.[124] President Obama discussed great powers' management during a town-hall meeting with future Chinese leaders. The President observed – in the context, of course, of Sino-American relations – that 'more is to be gained when great powers cooperate than when they collide. That is a lesson that human beings have learned time and again, and that is the example of the history between our nations'.[125] The President concluded – in a statement that eloquently encapsulates the main theme of this paper – that '*a burden that great countries, great powers, have, is to act responsibly in the community of nations*. And my hope is, is that the United States and China together can help to create an international norms that reduce conflict around the world'.[126]

During the heady days of the 'reset' in US–Russian relations, President Obama spoke of the notion that great powers have special responsibility although not in the 19th century style of great powers balancing among themselves. The President made the following remarks during the 7 July 2009 graduation ceremony at the New Economic School in Moscow:

> So as we honour this past, we also recognise the future benefit that will come from a strong and vibrant Russia. Think of the issues that will define your lives: security from nuclear weapons and extremism; access to markets and opportunity; health and the environment; an international system that protects sovereignty and human rights, while promoting stability and prosperity. These challenges demand global partnership, and that partnership will be stronger if Russia occupies its rightful place as a great power. Yet unfortunately, there is sometimes a sense that old assumptions must prevail, old ways of thinking; a conception of power that is rooted in the past rather than in the future. There is the 20th century view that the United States and Russia are destined to be antagonists, and that a strong Russia or a strong America can only assert themselves in opposition to one another. And there is a 19th century view that we are destined to vie for spheres of

---

[123] V. Putin, 'Answers to Journalists' Questions', http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/press_conferences/50394; accessed on 24 October 2015.

[124] UN Speech 2015.

[125] B. Obama, 'Remarks by President Barack Obama at Town Hall Meeting with Future Chinese Leaders', 16 November 2009; https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders; accessed on 24 October 2015.

[126] B. Obama, 'Remarks by President Barack Obama at Town Hall Meeting with Future Chinese Leaders', 16 November 2009; https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders; accessed on 24 October 2015; emphasis added.

> influence, and that great powers must forge competing blocs to balance one another. These assumptions are wrong. In 2009, a great power does not show strength by dominating or demonising other countries. The days when empires could treat sovereign states as pieces on a chess board are over.[127]

Explicating the President's 2015 National Security Strategy, the Special Assistant to the President for National Security Affairs, Susan Rice, stated that 'Across a range of issues, with an array of partners, the United States is proudly shouldering the responsibilities of global leadership. As President Obama made clear during his State of the Union address: "The question is not whether America leads in the world, but how." The answer is: we are pursuing an ambitious, yet achievable agenda, worthy of a great power. The President's Budget directly supports his strategy.'[128] And, President Obama noted that he and President Xi had 'agreed to continue to build a new model of great power relations based on practical cooperation and constructively managing our differences'.[129]

Finally, Vice President Biden also took up – albeit briefly – the theme of great powers' management in his 22 May 2015 Commencement Address to the graduates of the US Naval Academy. The Vice President stated that 'the great powers have stepped back from the brink of mutual assured destruction [but] there are new fault lines. These new fault lines will continue to divide the great powers'.[130] Naturally, the Vice President couldn't but note that the Academy's graduates 'will play a major role in protecting a Europe whole, free and at peace at a time when Russian aggression threatens Europe's frontier'.[131]

Discussion

The above empirical section gives rise to – at the very least – two possible lines of criticism: first, am I justified in simply assuming that Russian/Soviet and American leaders attached the same meaning to the concepts employed herein – concepts such

---

[127] B. Obama, 'Remarks by the President at the New Economic School Graduation', 7 July 2009; https://www.whitehouse.gov/video/President-Obamas-Address-at-the-New-Economic-School-in-Moscow/#transcript; accessed on 24 October 2015.

[128] S. Rice, 'Remarks by National Security Advisor Susan Rice on the 2015 National Security Strategy', 6 February 2015; https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/06/remarks-national-security-advisor-susan-rice-2015-national-security-stra; accessed on 24 October 2015.

[129] B. Obama, 'Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China before Bilateral Meeting' 6 September 2013; https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/06/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-bilatera; accessed on 24 October 2015.

[130] J. Biden, 'Commencement Address by the Vice President at the United States Naval Academy', 22 May 2015; https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/05/22/commencement-address-vice-president-united-states-naval-academy; accessed on 24 October 2015.

[131] J. Biden, 'Commencement Address by the Vice President at the United States Naval Academy', 22 May 2015; https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/05/22/commencement-address-vice-president-united-states-naval-academy; accessed on 24 October 2015.

as 'international society' and 'international order', 'responsibility' and 'great powers management' – in their official diplomatic exchanges? Might it be the case that officials meant different things by these concepts given their differing socio-cultural contexts? Second, in the empirical analysis I employ only English-language sources to the exclusion of Russian-language sources. Is this not a problem?[132]

I address each in turn. I claim that *it is decidedly the case that the political leaderships of two great powers attached in the past – and do currently – the same meaning to concepts such as international society' and 'international order', 'responsibility' and 'great powers management*. I buttress my claim by stating three interrelated propositions. First, the paper covers roughly fifty years of US–Soviet/Russian relations. While not infrequently battered by crises – crises which they have successfully weathered – and always containing plenty of irritants – as is, indeed, the case with most great power relationships – the US–Soviet/Russian relationship has been remarkably orderly. The relationship has witnessed the signing of scores of important bilateral and multilateral treaties, including, but not confined to, the Antarctic Treaty (1959), the Hot-Line Agreement and the Limited Test Ban Treaty (1963), the Outer Space Treaty (1967), the Nuclear Non-Proliferation Treaty (1968), the Seabed Treaty (1971), Biological Weapons Convention (1972), SALT I/ABM (1972), the Threshold Test Ban Treaty and the Vladivostok Accord (1974), the Helsinki Final Act (1975), SALT II (1979), Conventional Forces in Europe (1989), START I (1991), and New START (2013). *It is, therefore, hardly to be imagined that the superpowers could have maintained any relations – much less orderly relations, having undertaken many highly intricate negotiations – if they were not in agreement as to the meaning of the concepts employed during their diplomatic exchanges*.[133]

Second – and stating an obvious but not trivial fact – Soviet–American and Russian–American relations were (are) conducted, in the main, by professional 'diplomatists'. The import of this is twofold. (i) Diplomacy, writes Bull in his classic exposition of ES, 'facilitates communication between the political leaders of states and other entities in world politics';[134] and, more importantly, '[d]iplomatists are specialists in precise and accurate communication. *They are more than mere couriers or heralds; they are experts in detecting and conveying nuances of international dialogue, and are equipped not merely to deliver a message but to judge the language in which it should be couched, the audience to whom and the occasion at which it should be presented*'.[135] This is key insomuch as

[132] I owe a debt of gratitude to an anonymous reviewer for pointing out the importance of these two lines of criticism.

[133] It is crucial to note, and, indeed, is perfectly in keeping with ES theorising, that the nuclear and conventional balances of power are the two most important balances (see: H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., pp. 108–109). Therefore, the signings and ratifications of the above-mentioned instruments are clearly representative of great powers' management of international society.

[134] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 163.

[135] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., p. 173; emphasis added.

> […] there is more to communication than the exchange of messages; messages have to be understood and interpreted. They have to convey mood and intentions as well as information. Their meaning depends on their context: the persons who send them and receive them, the circumstances in which they are sent, the previous history of exchanges on the subject. The significance of a message may lie in what it omits as well as in what it includes, in the choice of a phrase rather than another in conveying an idea.[136]

Soviet/Russian and American 'diplomatists' have been working closely ever since the United States officially recognised the Soviet Union in 1933. The idea that these 'specialists in precise and accurate communication' – 'experts in detecting and conveying nuances of international dialogue' – working for over 80 years did not agree on a common meaning of key concepts of international society simply strains credulity.

What is more, (ii) the diplomatic *dramatis personae* did not drastically change throughout the many years of great powers' relations. Consider but one case: Anatoly Dobrynin. He served as Moscow's envoy to the United States for roughly 25 years – spanning the administrations from Kennedy to Reagan.[137] Indeed, until Alexander Haig and George Shultz took over the seventh floor at Foggy Bottom, Ambassador Dobrynin had 'easy access'[138] to the State Department including the 'privilege of entering the department through the downstairs parking garage';[139] and, as evidenced above, he regularly met with high-ranking US officials.[140] Indeed, even President Reagan – for all of his bluster about the 'evil empire' – was eager (see above) to establish excellent relations with the Soviet Union, such that one important channel was the Dobrynin-Shultz channel.[141]

On the US side, Secretary of State Alexander Haig worked on Kissinger's staff at the National Security Council; furthermore, when he replaced Haig, Secretary Shultz met with a number of Kissinger's staffers, William G. Hyland, Helmut Sonnenfeldt, and Brent Scowcroft, to discuss the nuances of US–Soviet relations.[142] Even members of President Obama's administration had extensive experience in Soviet/Russian–US relations. Secretary of Defence Robert Gates earned his PhD in Soviet history; and, as of 1966, he had spent 27 years in the Central Intelligence Agency – including roughly

---

[136] H. Bull, *Anarchical Society*, op.cit., pp. 172–173.

[137] *The Telegraph*, 'Anatoly Dobrynin'', 8 April 2010; http://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/politics-obituaries/7568616/Anatoly-Dobrynin.html; accessed on 21 January 2016. See also: L. Gelb, 'February Attempt by Reagan to Assure Soviet is Disclosed', *The New York Times*, 1 April 1983, Section A, Page 1, Column 3; Foreign Desk.

[138] L. Gelb, 'February Attempt by Reagan to Assure Soviet is Disclosed', *The New York Times*, 1 April 1983, Section A, Page 1, Column 3; Foreign Desk.

[139] G. Lee, 'A Kremlin Promotion that Didn't Happen', *The New York Times*, 22 July 1985, First Section, A1.

[140] Recall his dinner with Vice President Humphrey.

[141] B. Gwertzman, 'U.S. Welcomes Moscow Interest in Easing Stress', *The New York Times*, 24 November 1982, Section A, Page 1, Column 5; Foreign Desk.

[142] B. Gwertzman, 'Shultz Discusses Policy on Soviet with Key Experts', *The New York Times*, 22 August 1982, Section 1, Page 1, Column 1; Foreign Desk.

three years as its head – and nine years on the National Security Council as one of Washington's most well-respected Kremlinologist.[143] The same principle applies, therefore: it is well-nigh impossible to imagine that roughly the same diplomatic *dramatis personae* – experts, it will be recalled, in communication – acting as principal interlocutors for decades and their respective leaderships' chief advisors – did not come to agree on a common meaning of key concepts of international society.[144]

Three, it would be entirely incorrect to assert that I am merely assuming that US and Soviet/Russian interlocutors meant the same things by the concepts employed. I *demonstrate* this empirically. Recall, for instance, the Kosygin-Johnson meeting in Glassboro. Both leaders were perfectly comfortable with the older brother allegory; they understood, accompanied by only two translators, that the allegory was meant to convey the idea of great powers (older brothers) managing the relations of the lesser powers (take care of younger siblings). Thus, both Kosygin and Johnson understood that the allegory illustrated the import of great powers in managing international society. I offer other examples in Part III, and I will do no more here than once more direct the reader's attention to them.

Finally, the exclusive reliance on English-language sources *is*, indeed, problematic. Still, a few words are in order: first, I rely – to a great extent – on memcons of conversations between US and Soviet interlocutors. The memcons had to be, *and indeed are*, meticulously taken down as they served as guidelines for the formulation of US policy towards the Soviet Union. Second, the government of the Russian Federation is incredibly Internet-savvy. Thus, while still 'English-language source', the speeches and commentaries by Putin and Medvedev are translations from the Russian language provided by the ministry of foreign affairs and the Kremlin. Finally, I plan a book-length treatment of this problem. In it, I will employ Russian-language sources.

4. Conclusion

By closely examining the historical record – spanning US administrations from Kennedy to Obama and Soviet/Russian administrations from Khrushchev to Putin – I was able to show that the political leaderships of the two great powers are currently – and were in the past – 'conscious of certain common interests and common values,' common

---

[143] *United States Department of Defence*, 'Dr. Robert M. Gates – Former Secretary of Defence'; http://www.defense.gov/About-DoD/Biographies/Biography-View/Article/602797; accessed on 21 January 2016.

[144] It is also not unimportant to note that Russia's two principal diplomats, Sergey Lavrov, the Foreign Minister, as well as Vitaly Churkin, the Russian Federation's United Nations envoy, are products of the Soviet system. Lavrov had a long-term international organisations experience in both the Soviet and Russian foreign ministries (The Ministry of Foreign Affairs of Russia, 'Lavrov, Sergey Viktorovich', http://archive.mid.ru//bul_ns_en.nsf/kartaflat/en03.01; accessed on on 21 January 2016). And, Churkin, for instance, was Dobrynin's second secretary in Washington and was 'well-tailored diplomat, displaying an array of English slang and the Gorbachev emphasis on image' (see: M. Weisskopf, 'Soviet Testifies on Capitol Hill; Thrust-and-Parry Reveals Few New Details of Accident', *The Washington Post*, 2 May 1986, First Section, A1).

principles, norms and rules, and 'share in the workings of common institutions' so as to maintain the 'pattern or disposition of international activity that sustains [the] goals of the society of states'. And second, I was able to show that the political leaderships of the Soviet Union/Russian Federation and the United States have conceived of their respective states as great powers indispensable to the maintenance of international order, stability, and the very existence of international society.

Recalling briefly the historical record, President Kennedy wrote to Chairman Khrushchev of the 'heavy responsibility which rests upon our two Governments in world affairs' and that US–Soviet cooperation 'would be a significant contribution to the problem of ensuring a peaceful and orderly world'. The 35th President of the United States – while stressing the importance of diplomacy – also recognised that 'there are problems on which we may not be able to agree'. His Soviet counterpart, Chairman Khrushchev, also understood that 'much depended upon Soviet relations with the US'. In a letter to Kennedy's successor, the Chairman noted that 'the state of Soviet-American relations exerts a great influence upon the situation throughout the world'; and, Khrushchev's Washington envoy, Dobrynin, stressed that 'history had made our two countries responsible for much that went on in the world whether we wanted this or not'. Chairman Kosygin also maintained that US-Soviet 'bilateral relations … were the most important subject in maintaining peace' and noted that he 'presumed that there was an awareness of the responsibility of the United States and of the Soviet Union in world affairs'. President Johnson noted that the two great powers like 'oldest brother[s] [have] to provide guidance to the rest of the children', that is, the lesser powers. President Nixon believed that 'the basis for a viable settlement is a mutual recognition of our [US and Soviet] vital interests'. The 37th President also stressed the importance of diplomacy and moderating the differences between the great powers and was perfectly aware that 'there has been the element of coresponsibility for the survival of mankind that is so uniquely part of the American-Soviet relationship by virtue of our size and power'. President Reagan's Under Secretary of State for Political Affairs, Eagleburger, posited that 'From our point of view if they can improve their relationship, that's good for world stability and peace, and not something we are going to be greatly concerned with'. Indeed, the 40th US President also stressed diplomatic dialogue and officials in his administration noted that 'We do not want to – and need not – accept as inevitable the prospect of endless, dangerous confrontation with the Soviet Union'. Indeed, US–Soviet relations became 'constant preoccupation [for President Reagan] – the touchstone by which all other issues are judged'. Finally, I demonstrated that for all of the difficulties in their relations, presidents Bush (43), Obama, Putin, and Medvedev also perceived their states' relations in terms of international society.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201612

Problemy i wyzwania polskiego systemu udzielania ochrony międzynarodowej

Dorota Heidrich, Justyna Nakonieczna-Bartosiewicz

Uniwersytet Warszawski

W artykule dokonano analizy polskiego systemu udzielania ochrony międzynarodowej osobom poszukującym schronienia na terytorium RP, z uwzględnieniem perspektywy uchodźców korzystających z rozwiązań oferowanych przez Polskę. Opracowanie wykorzystuje dodatkowo wyniki badań empirycznych uzyskanych na podstawie przeprowadzonych przez autorki w okresie od listopada 2015 r. do lutego 2016 r. wywiadów z uchodźcami. Stanowią one ilustrację i uzupełnienie analizy polskiego prawno-instytucjonalnego systemu ochrony uchodźców i pomocy udzielanej im w kraju. Zestawienie tych dwóch źródeł informacji pozwala na znalezienie potencjalnych różnic między formalnymi uwarunkowaniami sytuacji uchodźców w Polsce a jej subiektywną oceną dokonaną przez nich samych. W artykule stwierdzono, że system instytucjonalno-prawny w Polsce w zasadzie nie różni się znacząco od rozwiązań przyjętych w innych krajach Unii Europejskiej, natomiast elementy, takie jak klimat społeczny i nastawienie państwa do realizacji zobowiązania do udzielania ochrony, co można określić mianem kultury przyjęcia, stanowią najważniejszą przyczynę niskiej oceny przyjazności Polski jako kraju docelowego.

Słowa kluczowe: uchodźca, ochrona międzynarodowa, kryzys migracyjny, kultura przyjęcia.

Państwa, zgadzając się na przyjęcie uchodźców, zobowiązują się do znalezienia trwałego rozwiązania ich trudnej sytuacji, poprzez umożliwienie im powrotu do normalnego życia. Może to być zapewnienie dobrowolnej repatriacji, jeśli tylko stanie się ona możliwa, umożliwienie przeniesienia się do państwa trzeciego albo integracja z społeczeństwem przyjmującym[1]. Skonstruowany prawno-instytucjonalny system ochrony międzynarodowej działa jednak w specyficznym otoczeniu, odmiennym w różnych państwach, które wpływa na jakość realizacji ustanowionych zobowiązań międzynarodowych. Na to otoczenie składa się m.in. ogólna atmosfera wokół

Dorota Heidrich – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.
Justyna Nakonieczna-Bartosiewicz – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

[1] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Conclusion on Local Integration*, 7.10.2005, nr 104(LVI), http://www.refworld.org/docid/4357a91b2.html (data dostępu: 4.02.2016).

przyjmowania uchodźców w danym państwie, jak również praktyka oraz nastawienie w instytucjach ich obsługujących. Ten miękki wymiar systemu można określić terminem „kultura przyjęcia". Określenie to wywodzi się z nauki Kościoła katolickiego i opisuje pożądaną atmosferę przyjmowania osób poszukujących ochrony, które powinny być przyjmowane w klimacie życzliwości i otwartości oraz otoczone troską, wsparciem i pomocą[2].

W tym miejscu pojawia się pytanie, jak powinien działać system, aby spełniał swoje zadanie, a zaoferowana pomoc rzeczywiście odpowiadała potrzebom uchodźców. Innymi słowy, w jakich warunkach można mówić, że dany system jest przyjazny dla jego beneficjentów.

Punktem wyjścia niniejszej analizy jest stwierdzenie, że system instytucjonalno-prawny w Polsce w zakresie pomocy udzielanej osobom poszukującym ochrony w zasadzie nie różni się znacząco od rozwiązań przyjętych w innych krajach Unii Europejskiej (UE), natomiast elementy, takie jak klimat społeczny i nastawienie państwa do realizacji zobowiązania do udzielania ochrony, czyli wspomniana kultura przyjęcia, stanowią najważniejszą przyczynę niskiej oceny przyjazności Polski jako kraju przyjmującego. Według raportu MIPEX z 2015 r. – narzędzia mierzącego potencjał integracyjny poszczególnych państw, które pośrednio można użyć do oceny otwarcia na przyjmowanie cudzoziemców – Polska, na 38 badanych państw, zajmuje 32. pozycję, wyprzedzając jedynie Maltę, Litwę, Słowację, Cypr, Łotwę i Turcję[3].

Refleksja nad systemem udzielania ochrony cudzoziemcom jest o tyle istotna, że obecnie właśnie możliwość jej uzyskania jest jedną z istotniejszych przesłanek migracji do Europy[4]. Znamienny jest fakt, że w 2015 r. znacząca liczba nowo przybyłych do UE migrantów wystąpiła z wnioskiem o objęcie ochroną międzynarodową. Liczba osób objętych ochroną w państwach naszego kontynentu, szczególnie zaś w UE, od co najmniej dekady znacząco wzrasta i w najbliższej przyszłości nadal będzie rosnąć[5].

---

[2] Por. M. Chamarczuk, *Omówienie konferencji* Imigranci w Europie. Kultura przyjęcia, w: J. Balicki, M. Chamarczuk (red.), *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, Rządowa Rada Ludnościowa, Międzyinstytutowy Zakład Badań nad Migracją, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2013, s. 395; *Orędzie Papieża Franciszka na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy 2015 r*., Watykan, 3.09.2014 r., https://w2.vatican.va/content/francesco/pl/messages/migration/documents/papa-francesco_20140903_world-migrants-day-2015.html (data dostępu: 7.01.2016).

[3] Migrant Integration Policy Index (MIPEX) jest syntetycznym narzędziem do oceny potencjału integracyjnego migrantów w państwach członkowskich UE oraz w Australii, Islandii, Japonii, Kanadzie, Korei Południowej, Nowej Zelandii, Norwegii, Stanach Zjednoczonych, Szwajcarii i Turcji. Potencjał ten oceniany jest w skali od 0 do 100 w 8 obszarach, takich jak: dostępność do rynku pracy, edukacji, opieki zdrowotnej, możliwości politycznej partycypacji, stałego osiedlenia, łączenia rodzin, uzyskania obywatelstwa oraz stosowane polityki antydyskryminacyjne. Zob. T. Huddleston, O. Bilgili, A.-L. Joki, Z. Vankova, *Migrant Integration Policy Index 2015*, http://www.mipex.eu/ (data dostępu: 18.01.2016).

[4] Zob. P. Sasnal, *Exodus z Syrii. Migranci i uchodźcy z Bliskiego Wschodu*, „Rocznik Strategiczny" 2015/2016, t. 21, s. 351 i nast.

[5] Zob. J. Nakonieczna-Bartosiewicz, *Migracyjny szok czy migracyjna histeria?*, „Rocznik Strategiczny" 2015/2016, t. 21, s. 370–372; por. M. Duszczyk, *Czy migracje położą kres UE?*, „Rocznik Strategiczny" 2015/2016, t. 21, s. 361–363.

Zagadnienia metodologiczne analizy oraz stosowana terminologia

W niniejszym artykule zastosowano triangulację metod badawczych. Podstawą badań była analiza formalnoprawnej charakterystyki systemu ochrony międzynarodowej. W tym celu przestudiowano akty prawne kształtujące ten system. Została ona uzupełniona o wywiady z uchodźcami, dla których przeprowadzenia zastosowano metodę etnograficzną[6]. Może stanowić ona istotne uzupełnienie metod badawczych tradycyjnie stosowanych w nauce o stosunkach międzynarodowych, takich jak analiza aktów prawnych, dokumentów i innych materiałów źródłowych, danych statystycznych oraz literatury przedmiotu, które pozwalają na analizę struktury systemu instytucjonalno-prawnego[7]. Badania empiryczne uzupełniają ten opis o perspektywę głównych uczestników badanego systemu. Nie jest to materialna prawda, ale subiektywna percepcja ich doświadczeń w kontakcie z zaprojektowaną strukturą instytucjonalno-prawną udzielenia ochrony międzynarodowej. W ten sposób oddano głos podstawowym aktorom tego procesu – jego beneficjentom. Ten zabieg pozwala na uchwycenie atmosfery przyjmowania uchodźców, a więc także na próbę odpowiedzi na pytanie, czy zaprojektowany system odpowiada na potrzeby jego użytkowników. Zgodnie z argumentacją przedstawioną w niniejszym artykule, perspektywa jednostki powinna być brana pod uwagę przy tworzeniu i poprawianiu regulacji prawnych – zarówno o charakterze międzynarodowym, jak i wewnętrznym. Pominięcie jej głosu prowadzi do sytuacji, w której skonstruowany system instytucjonalno-prawny nie odpowiada na potrzeby osób, dla których został stworzony.

W artykule wykorzystano wywiady z dwiema osobami, które uzyskały status uchodźcy w Polsce, posłużono się także, jako materiałem dodatkowym w celach porównawczych, wywiadami z trzema osobami posiadającymi ochronę w postaci statusu uchodźcy na terytorium Niemiec i Szwecji. Te dwa kraje stały się punktem wyjścia do analizy przyjazności systemu przyjmowania uchodźców w Polsce ze względu na fakt, że mają wieloletnie doświadczenia w udzielaniu ochrony, a – przez wzgląd na panującą tam

---

[6] Metoda etnograficzna nie jest traktowana jako tradycyjna metoda badawcza stosunków międzynarodowych. Por. M. Sułek, *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2004. Równocześnie w literaturze dotyczącej badania stosunków międzynarodowych pojawiają się teksty rozważające możliwość jej zastosowania. Zob. P.T. Jackson, *Can ethnographic techniques tell us distinctive things about world politics?*, „International Political Sociology" 2008, t. 2, nr 1, s. 91–93; H. Schreiber, *Metoda etnograficzna w badaniu stosunków międzynarodowych – uwagi wstępne*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2016, t. 52, nr 1.

[7] O zasadności uwzględnienia perspektywy jednostek w badaniu stosunków międzynarodowych pisze m.in. J.N. Rosenau, *People Count! Networked Individuals in Global Politics*, Paradigm Publishers, Boulder – London 2008, s. 1. Z kolei Hanna Schreiber opisuje zjawisko „przenikania" antropologii do stosunków międzynarodowych, jednocześnie zachęcając do tego typu działań badawczych. Zob. eadem, *Zostańmy heretykami! Próba antropologizacji stosunków międzynarodowych*, w: *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, t. 2: G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schreiber (red.), *Pułapki kultury*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

kulturę przyjęcia i inne uwarunkowania[8] – cudzoziemcy właśnie tam, spośród wszystkich krajów UE, składają najwięcej wniosków. Niemcy wydają najwięcej pozytywnych decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, zamieszkuje je największa w UE liczba uchodźców, zaś Szwecja ma najwyższy w UE wskaźnik liczby uchodźców w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców (8,4 w porównaniu z 1,2 dla całej Unii)[9].

Z dwiema osobami zamieszkującymi w Polsce wywiady zostały przeprowadzone osobiście. Wywiad z uchodźcą przebywającym w Niemczech odbył się drogą elektroniczną – przy użyciu komunikatora Skype. Autorki dotarły do swoich respondentów poprzez kontakty osobiste, a wywiady przeprowadzono w okresie od listopada 2015 r. do lutego 2016 r.[10] Respondenci poprosili o zachowanie anonimowości. Wypowiedzi dwóch kolejnych osób opisujących swoje doświadczenia pobytu w Szwecji pochodzą z wywiadów przeprowadzonych przez Nathalie Rothschild oraz Ilana Mossa dla Migration Policy Centre[11]. Krótką charakterystykę respondentów zawiera tabela 1.

Dla właściwego zrozumienia analizowanej problematyki konieczne jest doprecyzowanie obszaru badawczego. Obejmuje on system prawno-instytucjonalny przyznawania ochrony międzynarodowej w formie statusu uchodźcy. Tym samym kategoria „uchodźca" jest centralną kategorią wymagającą zdefiniowania i wyjaśnienia, bo jest ona bardzo często (szczególnie dziś w toczącej się gorącej dyskusji o tej problematyce), zwłaszcza w języku potocznym oraz w publicystyce, pojmowana mylnie, a termin ten stosowany jest najczęściej albo zbyt szeroko, albo też jako prosty synonim słowa „migrant". Tymczasem uchodźca to osoba, której ścisłą definicję zawiera prawo międzynarodowe (na niej wzorowane są odpowiednie przepisy prawa krajowego). Zgodnie z tymi unormowaniami, za uchodźcę uznaje się osobę, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniami z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem lub na obszarze którego miała ostatnie stałe miejsce zamieszkania, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, znajduje się poza granicami tego państwa i z powodu tych obaw nie może bądź nie chce na jego obszar powrócić[12].

---

[8] Jak podaje analiza Ośrodka Studiów Wschodnich, Niemcy są dla cudzoziemców krajem, w którym najchętniej występują o ochronę. Wśród najczęściej wymienianych przyczyn jest chociażby wysoki poziom rozwoju gospodarczego i powiązana z nim sytuacja na rynku pracy, która daje duże możliwości na przyszłość. Por. A. Cichanowicz, L. Gibadło (współpraca), *Niemiecki problem z „uchodźcami". Najpoważniejszy test dla Merkel i wielkiej koalicji*, „Komentarze OSW", 11.09.2015, nr 182, s. 4.

[9] *Aid to refugees: How do European countries compare?*, EurActiv, http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/aid-to-refugees-how-do-european-countries-compare/ (data dostępu: 18.02.2016).

[10] Wywiady przeprowadzono wraz z dr hab. Adrianą Łukaszewicz w ramach współpracy nad projektem dla DELab UW.

[11] *Syrian Refugees: A Snapshot of the Crisis – in the Middle East and Europe (Sweden: Stories from Stockholm)*, http://syrianrefugees.eu/?page_id=622 (data dostępu: 2.02.2016); zob. też nagrania wywiadów: https://soundcloud.com/ilan-moss/ (data dostępu: 27.10.2016).

[12] Najbardziej ogólna definicja uchodźcy pochodzi z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515), zmienionej Protokołem

Tabela 1. Charakterystyka respondentów

Symbol	Kraj pochodzenia	Kraj pobytu	Wiek	Płeć: K – kobieta M – mężczyzna	Od jakiego czasu status uchodźcy	Język wywiadu
S1	Syria	Polska	27	K	1 rok	angielski
S2	Syria	Niemcy	18	M	5 miesięcy	angielski
S3	Syria	Szwecja	24	M	b.d.	angielski
S4	Syria	Szwecja	b.d., 14 lat pracy w dyplomacji syryjskiej	M	b.d.	angielski
A1	Afganistan	Polska	20	M	2 lata	polski

Źródło: opracowanie własne.

Często termin „uchodźca" stosuje się nieco szerzej, obejmując nim wszystkich cudzoziemców, którzy migrują z kraju pochodzenia z przyczyn zarówno politycznych czy społecznych, jak i ekonomicznych. Takie użycie może jednakże prowadzić do przekłamań w podawanych danych lub ich błędnej interpretacji, co – zwłaszcza gdy debacie na temat przyjmowania uchodźców towarzyszą silne, często nieprzyjazne nastroje społeczne – może mieć bardzo negatywny wpływ na sytuację tych, którzy przesłanki definicji uchodźcy spełniają i którym status uchodźcy należy się w wyniku przeprowadzonego zgodnie z obowiązującym prawem i procedurą postępowania o udzielenie ochrony cudzoziemcowi.

W niniejszym artykule wykorzystano historie opowiedziane przez cudzoziemców, którzy w krajach obecnego pobytu posiadają status uchodźcy (a nie inne formy ochrony). Starano się unikać stosowania terminu „uchodźca" wobec cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o objęcie ochroną międzynarodową, ale go jeszcze nie otrzymali ze względu na toczące się postępowanie.

Dla właściwego zbadania zagadnienia przyjmowania cudzoziemców wyjaśnienia wymaga również termin „integracja", który w międzynarodowym prawie uchodźczym nie został nigdy zdefiniowany[13]. W niniejszym opracowaniu przyjęto, za definicją

dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517). Rozszerzone definicje uchodźców obowiązują na podstawie Konwencji Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA) z 10 września 1969 r. dotyczącej specyficznych zagadnień problemu uchodźców w Afryce oraz Deklaracji Organizacji Państw Amerykańskich z Kartageny w sprawie uchodźców z 1984 r. (dla państw-stron Konwencji OJA oraz państw, które przyjęły do prawa krajowego rozwiązania zaproponowane w Deklaracji). Szerzej na temat uniwersalnego systemu ochrony uchodźców por. np. B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993; G.S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford 2007; A. Potyrała, *Współczesne uchodźstwo: próby rozwiązania międzynarodowego problemu*, Poznań 2005.

[13] J. Crisp, *The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis*, New Issues in Refugee Research Series, Working Paper, nr 102, UNHCR, Geneva 2004, s. 1, http://www.unhcr.org/407d3b762.html (data dostępu: 24.01.2016).

Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), że integracja uchodźców ze społeczeństwem przyjmującym ma polegać przede wszystkim na wyrównaniu ich szans i umożliwieniu im niedyskryminacyjnego dostępu do różnych sfer życia przy równoczesnym zapewnieniu możliwości zachowania ich tożsamości kulturowej[14]. Jest to wynik dynamicznego i wielowymiarowego procesu interakcji między uchodźcami a społeczeństwem przyjmującym, który przebiega w trzech głównych obszarach: prawnym, ekonomicznym oraz społeczno-kulturowym. Wymiar prawny polega na przyznaniu uchodźcom zakresu uprawnień i praw niemal jednakowych z katalogiem praw obywateli. Wymiar ekonomiczny oznacza stworzenie warunków, w których uchodźcy są w stanie samodzielnie się utrzymywać i funkcjonować na poziomie nieodbiegającym od standardów życia w danym społeczeństwie. W końcu wymiar społeczno-kulturowy ma pozwolić uchodźcom na aklimatyzację, a społeczeństwu przyjmującemu umożliwić ich akceptację. Cały proces wymaga dobrych chęci z obydwu stron: podjęcia trudu adaptacyjnego przez uchodźców oraz otwartości na uchodźców ze strony społeczeństwa i instytucji publicznych państwa przyjmującego[15].

Przyjazność systemu rozumiana jest jako taka jego konstrukcja, która umożliwia uchodźcom jak najszybsze rozpoczęcie normalnego życia w nowym miejscu pobytu. Zaczyna się ona już w momencie składania wniosku o przyznanie statusu uchodźcy, a kończy na stworzeniu warunków umożliwiających integrację ze społeczeństwem przyjmującym, w taki sposób, aby uchodźcy mieli szansę stać się jego samodzielnymi członkami. Taka integracja wymaga istnienia odpowiedniej architektury prawno-instytucjonalnej, interakcji społecznych pomiędzy przyjmującymi a cudzoziemcami, aktywności ekonomicznej uchodźców oraz zachowania przez nich poczucia godności[16]. Ogólną atmosferę przyjmowania uchodźców można opisać – jak już wspomniano – terminem „kultura przyjęcia”[17].

Wiele społeczeństw, do których ludzie poszukujących ochrony przybywają, nie czeka na nich z otwartymi ramionami. Unaocznia to bieżący kryzys migracyjny rozgrywający się w Europie[18]. Niski poziom kultury przyjęcia, w stosunku do zarówno osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, jak i tych, które już ją otrzymały,

---

[14] Ibidem, s. 2.

[15] *A New Beginning: Refugee Integration in Europe: Outcome of an EU Funded Project on Refugee Integration Capacity and Evaluation (RICE)*, UNHCR, wrzesień 2013 r., s. 14–15, http://www.refworld.org/pdfid/522980604.pdf (data dostępu: 24.01.2016).

[16] Ibidem, s. 10.

[17] Określenie to pojawia się m.in. w liście Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Premier Rządu RP Ewy Kopacz. Zob. *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Premiera Rządu RP z dnia 5 października 2015 r.*, sygn. V.543.9.2015.MS, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_PRM_ws_uchodzcow.pdf (data dostępu: 15.12.2015).

[18] Zob. J. Nakonieczna-Bartosiewicz, *Migracyjny szok…*, op.cit., s. 381 i nast.; D. Baker, *Challenges and proposed alternatives for EU policy in managing migration from its southern borders*, „Studia Europejskie” 2016, nr 1, s. 134–135.

nie hamuje jednak zupełnie przyjazdów; nie jest ona ostatecznym wyznacznikiem wyborów kierunków geograficznych podejmowanej przez migrantów wędrówki, choć na pewno je ogranicza. Niejednokrotnie ci, którzy przyjadą, będą borykać się z problemami, odrzuceniem, nie zintegrują się na tyle, by stać się upodmiotowionymi członkami społeczeństwa. Państwo przyjmujące, związane normami prawa międzynarodowego, będzie ich przyjąć musiało, ale społeczeństwo zostawi ich na swoim marginesie. Tym samym, świadcząc na ich rzecz pomoc, nie skorzysta z ich potencjału i możliwości, które niesie ich obecność. Jeśli przyjmujemy uchodźców, musimy, z pobudek prawnych, powinności historycznej, moralności i względów czysto pragmatycznych, dać im szansę na integrację, tworząc system, który na to pozwoli. Dobrze ujęła to badaczka, Halina Grzymała-Moszczyńska: „Na jakim założeniu musimy się oprzeć, przyjmując uchodźców? Że jeśli zdecydują się w Polsce zostać, muszą otrzymać wsparcie w adaptacji kulturowej i integracji – w poznaniu danego miejsca, nauce języka”[19].

Charakterystyka prawno-instytucjonalnego systemu ochrony uchodźców w Polsce

Polska po 1989 r. stała się stroną międzynarodowych umów dotyczących ochrony uchodźców, a od momentu przystąpienia do UE jest dodatkowo związana prawem unijnym w tym zakresie[20]. Uregulowania międzynarodowe, inkorporowane do prawa wewnętrznego poprzez przyjęcie odpowiednich ustaw i aktów normatywnych niższego rzędu, doprowadziły do powstania systemu ochrony uchodźców, który w założeniach jest bardzo zbliżony do tych funkcjonujących w pozostałych państwach członkowskich UE. W praktyce ochrona realizowana jest różnie, w zależności od chęci i możliwości danego państwa.

Wyraźnie więc rysują się trzy poziomy regulacji dotyczących ochrony uchodźców, które tworzą przestrzeń prawno-instytucjonalną dla ochrony osób uciekających przed prześladowaniami w naszym kraju. Jest to, po pierwsze, poziom uniwersalny z konwencją genewską dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. (zmienioną protokołem nowojorskim z 1967 r.), wraz z całym instytucjonalnym systemem stworzonym wokół powołanego w 1950 r. UNHCR. Po drugie, na poziomie regionalnym, funkcjonuje prawodawstwo i instytucjonalne rozwiązania UE w zakresie polityki imigracyjnej

---

[19] *Profesor Halina Grzymała-Moszczyńska: Wśród uchodźców w Turcji nie spotkałam nikogo, dla kogo Bóg byłby powodem do wzniecania konfliktu*, wywiad z H. Grzymałą-Moszczyńską przeprowadzony przez M. Borowską, „Wysokie Obcasy”, 24.10.2015, http://www.wysokieobcasy.pl/wysokie-obcasy/1,53662,-19058085,rowni-choc-rozni.html (data dostępu: 12.12.2015). Na temat różnych rodzajów polityki azylowej por. np. J. Balicki, P. Stalker, *Polityka imigracyjna i azylowa. Wyzwania i dylematy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006.

[20] Na ten temat por. A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

i azylowej, która od przyjęcia traktatu amsterdamskiego w 1997 r. została uwspólnotowiona[21]. Po trzecie zaś funkcjonuje ustawodawstwo wewnętrzne, w tym przede wszystkim Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm.), dalej jako: ustawa o udzielaniu ochrony, oraz Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

Każdy wniosek o udzielenie ochrony na terytorium RP jest traktowany jako wniosek o przyznanie statusu uchodźcy. Wyjątkiem są sytuacje, w których wnioskodawca wyraźnie wskaże, że prosi o przyznanie mu azylu, będącego formą ochrony krajowej. Jeśli nie występują przesłanki uzasadniające wydanie pozytywnej decyzji w odpowiedzi na wniosek, cudzoziemiec może zostać objęty inną formą ochrony międzynarodowej, tj. ochroną uzupełniającą. Cudzoziemiec może otrzymać też tzw. ochronę czasową, która również zaliczana jest do form ochrony międzynarodowej[22]. Z kolei do innych form ochrony krajowej zalicza się: zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, zgodę na pobyt tolerowany, zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi, zezwolenie na pobyt czasowy wydawane ze względu na poszanowanie prawa do życia rodzinnego, a także zezwolenie na pobyt czasowy z uwagi na ochronę praw dziecka[23].

Począwszy od 1992 r., aż do połowy 2015 r., w sumie zostało w Polsce przez cudzoziemców złożonych 130 tys. wniosków o przyznanie statusu uchodźcy[24]. W samej tylko pierwszej połowie 2015 r. wpłynęło 3826 wniosków (dodatkowo wznowione zostały 373 postępowania, co łącznie – nowe wnioski i wznowienia – daje liczbę 4199 wniosków); pozytywna decyzja uchodźcza została podjęta w odniesieniu do 103 osób; 91 osób otrzymało ochronę uzupełniającą, zaś 73 osoby pobyt tolerowany. Dla porównania w 2015 r. w Niemczech złożono ponad 476 tys. wniosków o udzielenie ochrony. Decyzję pozytywną podjęto w przypadku 57% (czyli ponad 140 tys.)

---

[21] Wszystkie akta prawa unijnego dotyczące sytuacji prawnej uchodźców w Polsce i innych krajach członkowskich są dostępne na stronie Urzędu ds. Cudzoziemców pod adresem http://udsc.gov.pl/prawo/akty-prawne-unii-europejskiej/dyrektywy/. Por także A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający z ochrony w Polsce*, „Studia BAS" 2014, nr 4(40): Ł. Żołądek (red.), *Migracje i polityka migracyjna*, s. 199–200. Na temat ochrony uchodźców w systemie UE por. np. J. Balicki, *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2012; I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2006; O. Raczycki, *Wspólny Europejski System Azylowy i Acquis wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, „Rocznik Strategiczny" 2015/2016, t. 21, s. 416–423.

[22] Zob. art. 106 ustawy o udzielaniu ochrony; por. także Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. U. WE z 7.08.2001 L 212/12).

[23] Na temat szczegółowych regulacji prawnych odnoszących się do ochrony występującej w prawie krajowym zob. także A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający…*, op.cit. s. 201 i nast.

[24] Wszystkie dane na temat liczby wniosków oraz wydanych decyzji to wyliczenia własne przeprowadzone na podstawie raportów okresowych publikowanych przez Urząd ds. Cudzoziemców: http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/.

rozpatrzonych w tym roku wniosków, w tym ponad 137 tys. osób otrzymało status uchodźcy. Z kolei w Szwecji przez cały 2015 r. złożono ponad 162 tys. wniosków. Decyzję pozytywną podjęto w przypadku ponad 72% rozpatrzonych w tym roku wniosków (czyli ponad 32,2 tys.) – w tym ponad 12,7 tys. osób otrzymało status uchodźcy[25].

We wszystkich przypadkach dotyczących ochrony międzynarodowej w Polsce decyzję podjął Szef Urzędu ds. Cudzoziemców. Co do zasady na wydanie decyzji Szef Urzędu ma 6 miesięcy. W wyjątkowych przypadkach okres ten może ulec skróceniu, ale bywa też, że wnioskodawca oczekuje na decyzję dłużej (formalnie termin może być przedłużony do 15 miesięcy). W wyniku postępowania możliwe jest wydanie decyzji pozytywnej, decyzji odmownej, jak również postępowanie może zostać umorzone. Ta trzecia ewentualność to najczęstszy przypadek – w 2012 r. umorzenia stanowiły 78% decyzji, w 2013 r. – 85%, a decyzje odmowne odpowiednio 18 i 11%[26]. W pierwszej połowie 2015 r. Szef Urzędu wydał 1614 decyzji negatywnych oraz w przypadku 3826 wniosków zdecydował o umorzeniu postępowania[27].

Odwołania od decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców rozpatruje Rada ds. Uchodźców. W pierwszym półroczu 2015 r. do Rady wpłynęły 1494 odwołania. W tym samym okresie Rada wydała 817 decyzji utrzymujących w mocy w odniesieniu do uprzednio złożonych odwołań. Status uchodźcy mocą jej decyzji został nadany dwóm osobom, ochronę uzupełniającą otrzymało 27 osób, a pobyt tolerowany jedna osoba[28]. Rada przekazała 62 sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Szefa Urzędu. Statystyki wyraźnie pokazują, że wśród decyzji Rady dominują te podtrzymujące wcześniejsze postanowienia.

Funkcjonowanie systemu – perspektywa uchodźców

Cudzoziemcy posiadający ochronę w Polsce, z którymi – na potrzeby niniejszej analizy – przeprowadzono wywiady, opowiadali o swoich problemach zarówno na etapie następującym zaraz po wjeździe na terytorium RP oraz w trakcie trwania procedury, jak i podczas integracji, już po otrzymaniu pozytywnej decyzji. Zostały one uszeregowane w następujących grupach:

- wjazd na terytorium RP i przyjęcie wniosku o ochronę;
- problem detencji cudzoziemców (w tym cudzoziemców nieletnich) występujących o ochronę;
- problemy finansowe cudzoziemców starających się o ochronę;

---

[25] Dane dla Niemiec i Szwecji za Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00191&language=en; http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00192&language=en (data dostępu: 12.02.2016).

[26] A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający…*, op.cit., s. 211.

[27] Urząd ds. Cudzoziemców, *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w pierwszej połowie 2015 roku*„http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/ (data dostępu: 10.02.2016).

[28] Dane na podstawie: ibidem.

- problemy etapu integracyjnego: indywidualny program integracji (IPI);
- edukacja cudzoziemców starających się o ochronę i objętych nią;
- przykłady innych problemów wskazywanych przez respondentów.

Kategorie te zostały w zwięzły sposób scharakteryzowane. Opisano także źródła zidentyfikowanych problemów oraz możliwości ich systemowego rozwiązania. Przedstawione charakterystyki zilustrowano wypowiedziami badanych uchodźców.

Wjazd na terytorium RP i przyjęcie wniosku o ochronę

Uchodźca z Afganistanu (A1) tak opisuje moment przekroczenia granicy i pierwszego kontaktu z polskimi służbami:

> Nie mieliśmy żadnych dokumentów. Telefonu też nie. (…) Wtedy jak nas zatrzymali, zachowywali się bardzo agresywnie. Strzelali w powietrze, dzieci płakały, ja też płakałem. Zatrzymali nas, przeszukali, sprawdzili wszystko i potem zabrali nas do jakiegoś miejsca. (…) O czwartej rano. Byliśmy tak strasznie zmęczeni. Chcieliśmy jeść i spać. Byliśmy mokrzy (…) Wtedy przyjechał tłumacz, ale umiał tylko powiedzieć: „Cześć, co tam" (…) Był wywiad: jak przyjechaliśmy itd. (…) Straż powiedziała nam, że idziemy do sądu i sąd zdecyduje, co z nami będzie. Wzięli odciski palców…

Bardzo krytycznie odnosi się do miejsca przetrzymywania, co należy zestawić z faktem, iż nie był on wówczas osobą pełnoletnią (problem detencji nieletnich cudzoziemców omówiono w dalszej części tekstu).

> Tam był zamknięty pokój, jeszcze kamera była i było światło sztuczne, zamknięte drzwi. Jeśli chciało się iść do toalety, trzeba było pukać, przychodził ochroniarz i z nim musiało się iść do toalety. Dwa razy w tygodniu musieliśmy wziąć prysznic i to wszystko. (…) najgorsze było mieszkanie w areszcie, dwa razy w tygodniu prysznic. Pisałem pamiętnik. (…) Zakratowane okno. Trzy łóżka.

Jak widać z cytowanych fragmentów, respondent pochodzenia afgańskiego krytycznie ocenia system przyjęcia go na terytorium polskim, a szczególnie źle wspomina czas, który spędził w ośrodku zamkniętym w Białymstoku. Sam moment zatrzymania jest sytuacją głęboko stresującą i pozostawia nieprzyjemne wrażenie, zwłaszcza że często ludzie, którzy nielegalnie przekraczają granicę, podobnie jak nasz respondent, są przemęczeni, głodni, czasami chorzy. Liczą więc, że napotkane osoby nareszcie pomogą im, dając bezpieczne schronienie i zaspokajając podstawowe potrzeby. Stąd też w kontakcie z przyjmowanymi osobami tak ważna jest świadomość ich problemów oraz wrażliwość ze strony pracowników służb granicznych, ale również pracowników ośrodków dla cudzoziemców[29].

[29] Do przykładów należy sytuacja z wypowiedzi uchodźcy afgańskiego: „My jesteśmy muzułmanami, nie możemy jeść świni. Ich to nie obchodziło. To, co nam dawali, musieliśmy zjeść".

Problemem pozostaje również komunikacja z przedstawicielami służb granicznych i organów państwa odpowiedzialnych za rozpoczęcie procedury o przyznanie ochrony. Uchodźca z Afganistanu w swoich wypowiedziach bardzo wyraźnie wskazywał na ogólne poczucie braku zrozumienia sytuacji, w której się znajduje, i brak dostępu do wiedzy o swoich prawach.

Problem detencji cudzoziemców (w tym cudzoziemców nieletnich) występujących o ochronę

Kwestię zatrzymania oraz umieszczania cudzoziemców występujących o ochronę w aresztach dla cudzoziemców lub ośrodkach strzeżonych szczegółowo reguluje ustawa o udzielaniu ochrony (rozdz. 6, art. 87 i nast.). Ustawa przewiduje możliwość zastosowania innych środków zapobiegawczych wobec cudzoziemca (do czasu wydania ostatecznej decyzji w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej), traktując areszt lub ośrodek zamknięty jako rozwiązanie ostateczne. Inne możliwości to: obowiązek zgłaszania się do wskazanego organu; wpłata zabezpieczenia określonej kwoty pieniężnej; obowiązek zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu (art. 88 ust. 1 ustawy o udzielaniu ochrony). W odniesieniu do osób małoletnich bez opieki nie przewiduje się jednak stosowania ani aresztu dla cudzoziemców, ani ośrodka strzeżonego (art. 88a ust. 3 pkt 3 ustawy o udzielaniu ochrony).

Do problemów związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o udzielaniu ochrony wielokrotnie odnosił się Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). Jak wskazuje on w swoich raportach, wprowadzenie środków alternatywnych do detencji po 1 maja 2014 r. wpłynęło na zmniejszenie liczby małoletnich umieszczanych w ośrodkach o ponad 40%[30]. Jak zauważa dalej RPO: „Nadal jednak środki alternatywne do detencji orzekane są na zasadzie wyjątku od reguły, którą pozostaje kierowanie zatrzymanych cudzoziemców do placówek detencyjnych”[31]. Widać więc wyraźnie, iż problemem pozostaje nie tyle brak odpowiednich norm prawnych, a ich niestosowanie. Do zmiany przepisów RPO nawoływał w odniesieniu do praktyki detencji w stosunku do małoletnich ubiegających się o ochronę. Rzecznik postuluje wprowadzenie absolutnego zakazu detencji małoletnich, zwracając uwagę na jej negatywny wpływ na ich rozwój psychofizyczny[32].

---

[30] Sprawa nr V.542.32.2014.MS. Odpowiedź Komendanta Głównego Straży Granicznej nr KG CU 1405/IV/MK/15, cyt. za: *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich…*, op.cit.

[31] Ibidem, s. 6.

[32] Ibidem. Bardzo zbliżone wnioski na temat detencji cudzoziemców starających się o ochronę na terytorium RP przedstawione były przez niektórych panelistów dyskusji „Migracja to nie przestępstwo. Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach zamkniętych”, zorganizowanej w grudniu 2012 r. przez Polską Akcję Humanitarną w kontekście protestu cudzoziemców w polskich ośrodkach detencyjnych w listopadzie 2012 r. Prelegenci wskazywali m.in. na fakt, że warunki panujące w ośrodkach podobne są do więziennych – osadzeni przebywają w zamkniętych pokojach, na „spacerniak” mogą wychodzić tylko w ciągu wyznaczonych dwóch godzin dziennie. Doktor Witold Klaus zwrócił uwagę na to, że środki stosowane wobec cudzoziemców objętych detencją są nieadekwatne do sytuacji, bo osoby, które nielegalnie przekroczyły granicę, czy też

Na podstawie materiału badawczego pochodzącego z wywiadu z uchodźcą afgańskim, starającym się uzyskać ochronę na terytorium RP jako – wówczas – małoletni pozostający bez opieki, stwierdzić można, że diagnoza Rzecznika jest właściwa. Traumatyczne przeżycia opisywane przez obywatela Afganistanu (A1) pozostawiają liczne wątpliwości w odniesieniu do jego traktowania:

> W Białymstoku nie byłem traktowany jak człowiek. I nigdy w życiu nie będę z tego zadowolony. Było to dla mnie okropne. Potem w domu dziecka czułem już, że przyjechałem do Europy. W Białymstoku tylko jeden ochroniarz mi pomagał. Zawsze jak płakałem. Nawet nie mieliśmy długopisu i papieru. Jak coś chciałeś, musiałeś kupić. To był biznes. A ten pan zawsze mi przyniósł długopis, papier. I mi mówił, że to nie jego decyzja, że sąd. Płacz tu nic nie zmieni. Tego jednego wspominam pozytywnie. Zawsze mi pomagał.

Brak szybkiej reakcji na zapewnienia cudzoziemca dotyczące jego wieku i umieszczenie go w areszcie dla cudzoziemców, nawet jeśli było zgodne z przepisami prawa, na pewno nie odpowiadało standardowi, który Polska powinna spełniać przy przyjmowaniu dzieci bez opieki. Jak stwierdził nasz rozmówca z Afganistanu, polskie służby popełniły błąd przy wstępnej ocenie jego wieku:

> W sądzie mnie wpisali 18 lat. Ja chciałem powiedzieć, że miałem 16, ale nie miałem dokumentów ze sobą. Nie mówiłem po polsku, a ten tłumacz nie był w stanie przetłumaczyć. Więc sąd zdecydował, że mam 18 i muszę iść do obozu. W Białymstoku. Ośrodek zamknięty. (…) Ja wtedy mówiłem po angielsku, rozmawiałem z ochroniarzem i powiedziałem, że chcę z naczelnikiem porozmawiać (…) Kurator mi powiedział, że mogę napisać podanie do naczelnika, by zabrać mnie do szpitala, żeby sprawdzić, czy mam 16 czy 18 lat. Wtedy miałem badania w szpitalu. Zabrali mnie i sprawdzili w kości. Po dwóch tygodniach miałem wyniki, że mam 16 lat.

Problemy finansowe cudzoziemców starających się o ochronę

Wszyscy cudzoziemcy poszukujący ochrony międzynarodowej, którzy trafią do Polski, zyskują prawo do pomocy socjalnej w wymiarze określonym przepisami ustawy o udzielaniu ochrony, zaś kwoty pomocy socjalnej zawarto w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 311). Cudzoziemcy skierowani do ośrodka (obecnie jednego z 11), w którym oczekują na decyzję, otrzymują 20 złotych miesięcznie na przybory

nie posiadają dokumentów poświadczających ich prawo do pobytu w Polsce, nie są przestępcami, a jedynie popełniły wykroczenie. Por. *Migracja to nie przestępstwo. Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach zamkniętych*, http://www.pah.org.pl/m/3262/Migracja_to_nie_przestepstwo_Sytuacja_cudzoziemcow_w_osrodkach_zamknietych.pdf (data dostępu: 15.02.2016). Zob. też D. Cegiełka, A. Chrzanowska, W. Klaus, K. Wencel, *Przestrzeganie praw cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych. Raport z monitoringu*, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy" 2011, nr 2, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

toaletowe, a także 50 złotych miesięcznie kieszonkowego. Jednorazowo wypłacany jest im zasiłek na odzież i obuwie w wysokości 140 złotych. Cudzoziemcy mogą też zamieszkiwać poza ośrodkiem i w zamian pobierać świadczenia pieniężne na pokrycie we własnym zakresie kosztów utrzymania na terytorium RP. Osoby samotne zamieszkujące poza ośrodkami dla cudzoziemców otrzymają na ten cel 25 złotych dziennie, ale już dla czteroosobowej rodziny zasiłek ten będzie wynosił – zgodnie z rozporządzeniem – 50 złotych dziennie[33].

Wysokość świadczonej pomocy socjalnej dla osób ubiegających się o ochronę na terytorium RP została negatywnie oceniona przez RPO, który w liście skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, zauważył, że

> kwoty te nie gwarantują cudzoziemcom godnego standardu życia: nie pozwolą bowiem na zaspokojenie wszystkich potrzeb, począwszy od wynajęcia lokalu mieszkalnego, kończąc na kosztach codziennego utrzymania.

Rzecznik zwrócił uwagę na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w tym zakresie i postulował, aby dostosować wysokość świadczeń do indywidualnych potrzeb osób ubiegających się o ochronę oraz by podwyższyć ją do poziomu, który umożliwi im wynajem i utrzymanie mieszkania[34].

Wysokość świadczeń finansowych dla osób ubiegających się o ochronę na terytorium RP to jeden z największych problemów. W wywiadach respondenci stwierdzili: „(…) za 750 złotych musiałem przeżyć" (A1); „Dają ci kwotę, która nie jest do zaakceptowania dla większości ludzi" (S1).

Dla porównania, osoby występujące z wnioskiem o ochronę w Szwecji, jeśli nie posiadają środków własnych wystarczających na pokrycie kosztów mieszkania i wyżywienia, mogą uzyskać zakwaterowanie w lokalach administrowanych przez Szwedzką Agencję ds. Migracji lub zamieszkać w wybranym przez siebie lokum. W pierwszym przypadku cudzoziemiec otrzymuje dodatkowo od 24 koron szwedzkich (około 11 złotych) do 71 koron szwedzkich (około 33 złote) dziennie. Poza wydatkami na żywność środki przekazywane oczekującym na rozpatrzenie wniosku o ochronę przeznaczone są na ubrania, obuwie, leki, pomoc medyczną, środki czystości i inne wydatki, w zależności od potrzeb beneficjentów[35].

Świadczenia pieniężne i pomoc socjalna na etapie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony w Niemczech są wyższe niż w Szwecji. Po przyjeździe na terytorium Niemiec i złożeniu wniosku o ochronę cudzoziemcy mogą zamieszkać w ośrodku

---

[33] *Rodzaje przyznawanej pomocy*, http://udsc.gov.pl/uchodzcy-2/pomoc-socjalna/system-pomocy-socjalnej/rodzaje-przyznawanej-pomocy/ (data dostępu: 12.02.2016).

[34] *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich…*, op.cit.

[35] Migrationsverket, *Financial Support*, http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Financial-Support.html (data dostępu: 10.02.2016).

recepcyjnym, w którym mają prawo do darmowego wyżywienia oraz otrzymują około 143 euro miesięcznie na własne potrzeby (około 630 złotych), która to suma może wzrosnąć po trzech miesiącach pobytu do maksymalnie 216 euro (około 950 złotych)[36].

Problemy etapu integracyjnego: indywidualny program integracji (IPI)

Po uzyskaniu pozytywnej decyzji uchodźcy (oraz osoby objęte ochroną uzupełniającą) na terytorium RP objęci zostają tzw. indywidualnym programem integracji (IPI), za którego organizację odpowiedzialne jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Pomoc integracyjna obejmuje:

- świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego – w wysokości od 446 do 1175 złotych miesięcznie na osobę;
- opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne;
- specjalistyczne poradnictwo socjalne[37].

Za udzielanie pomocy integracyjnej odpowiedzialne są powiatowe centra pomocy rodzinie, które działają w imieniu starosty powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca[38]. Wsparcie udzielane jest maksymalnie na okres 12 miesięcy. Indywidualny program integracyjny jest uznawany za zbyt krótki; eksperci oceniają, że powinien trwać co najmniej trzy lata, by prawdziwie przyczynił się do przygotowania uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą do funkcjonowania w Polsce[39]. Ponadto pomocy integracyjnej udziela się na wniosek uchodźcy lub osoby posiadającej ochronę uzupełniającą złożony w terminie 60 dni od dnia uzyskania przez niego statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej[40]. Przekroczenie terminu, co nie jest wcale przypadkiem rzadkim, uniemożliwia uzyskanie takiej pomocy[41].

---

[36] *Refugees' benefits around Europe*, https://infogr.am/refugees_benefits_in_europe (data dostępu: 20.02.2016).

[37] Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, *Pomoc integracyjna dla uchodźców oraz osób posiadających ochronę uzupełniającą*, https://www.mazowieckie.pl/pl/urzad/polityka-spoleczna/uchodzcy/727,Pomoc-integracyjna-dla-uchodzcow-oraz-osob-posiadajacych-ochrone-uzupelniajaca.html (data dostępu: 16.02.2016). Dla porównania: w Szwecji, w momencie uzyskania ochrony, cudzoziemiec jest uprawniony do udziału w dwuletnim programie integracyjnym, w ramach którego ma możliwość nauki języka i otrzymuje pomoc w znalezieniu pracy. Uczestnicy otrzymują 6700 koron szwedzkich (około 3150 złotych) miesięcznie (lub relatywnie więcej, jeśli mają na utrzymaniu dzieci lub jeśli potrzebują dodatkowych środków na wydatki mieszkaniowe). W Niemczech zaś po otrzymaniu pozytywnej decyzji lub po upływie 15 miesięcy od złożenia wniosku cudzoziemiec otrzymuje finansową pomoc od państwa niemieckiego w wysokości około 400 euro (1760 złotych) i ma pokrywane koszty mieszkania oraz ogrzewania. Ma również prawo, podobnie jak inni migranci legalnie przebywający w Niemczech, do odbycia kursu integracyjnego, podczas którego może pobierać lekcje języka (maksymalnie 900 godzin) oraz wziąć udział w zajęciach z orientacji kulturowej.

[38] Pomoc cudzoziemcom w procesie integracji jest zadaniem z zakresu administracji rządowej realizowanym przez powiat.

[39] A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający…*, op.cit., s. 213.

[40] Wniosek obejmuje również małoletnie dzieci i małżonka wnioskodawcy, jeżeli posiadają oni status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

[41] W 2014 r. łączna liczba uchodźców oraz osób posiadających ochronę uzupełniającą objętych indywidualnymi programami integracyjnymi wyniosła – odpowiednio – 326 oraz 287 osób. Najwięcej programów

Wysokość kwoty miesięcznej wypłacanej podczas realizacji IPI, choć wielu wystarcza na skromne życie, nie daje możliwości pokrycia kosztów inne niż podstawowe, by wskazać choćby edukację, wydatki na książki, pomoce naukowe itp. Afgański uchodźca (A1) w następujący sposób opisał swoją sytuację:

> Trzy razy w tygodniu pracuję. Za godzinę dostaję 8 złotych. Za to muszę opłacić mieszkanie, jedzenie i jeszcze muszę coś dla siebie kupić. Wcześniej pracowałem i dostawałem pieniądze od rodziny. Dostawałem też od państwa. Wystarczało mi. Teraz jest bardzo ciężko. Nawet w ostatnich dwóch miesiącach musiałem pożyczyć od kolegów.

Odpowiednie instytucje publiczne powinny pomóc cudzoziemcom posiadającym ochronę w jak najszybszym znalezieniu pracy, ale w praktyce pomoc ta sprowadza się do poinformowania, że szybciej i efektywniej będzie, gdy dana osoba będzie starać się o zatrudnienie we własnym zakresie. Wedle raportu MIPEX, Polska w wymiarze dostępności rynku pracy dla cudzoziemców zajęła 33. pozycję, uzyskując status kraju o niekorzystnych warunkach[42]. Równocześnie oczekiwania i kwalifikacje cudzoziemców są niedostosowane do potrzeb rynku pracy. Problem został opisany przez obywatelkę Syrii (S1):

> (…) spotykałam się w sprawie pracy z moim opiekunem [przydzielonym w ramach IPI – przyp. autorek]. Powiedział, bym przyniosła mu CV, które poprawi i wyśle do różnych miejsc, aby zobaczyć, czy mam szansę dostać pracę. Ale to miało trwać bardzo długo (…). Więc zaczęłam szukać sama. Było to trudne. Po pierwsze ze względów językowych, a – po drugie – dlatego, że noszę hidżab. (…) Gdy pracodawca zobaczył moje zdjęcia w hidżabie, od razu mi odmówił. Wiem, że to było przez hidżab, bo zdziwił się, gdy spojrzał na zdjęcie. Powiedział mi o tym.

Dla porównania Szwecja pomaga uchodźcom w poszukiwaniu zatrudnienia. Mimo to dla respondenta S4 najpoważniejszym problemem jest praca poniżej posiadanych kwalifikacji:

> Dla mnie wyzwaniem jest to, że w Szwecji muszę zapomnieć, że byłem dyplomatą. I muszę zapomnieć, że chciałbym pracować w szkolnictwie wyższym. Nie jest dla mnie łatwe znalezienie takiej pracy, która łączyłaby to, kim byłem w przeszłości, z tym, co jest (…) Jedyna praca, jaka jest dla mnie tutaj dostępna, to kawiarnie albo restauracje (…) Ale wciąż mam swój plan, by dokończyć studia i znaleźć dobrą pracę.

---

realizowanych było w tym roku w województwie mazowieckim. Por. *Świadczenia z pomocy społecznej udzielane cudzoziemcom w 2014 roku na wsparcie indywidualnych programów integracji*, MPiPS 2015, http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Pomoc%20spoleczna/cudzoziemcy/2014%20-%20pomoc%20w%20PCPR%20i%20OPS%20dla%20cudzoziemcow.pdf (data dostępu: 10.02.2016).

[42] T. Huddleston, O. Bilgili, A.-L. Joki, Z. Vankova, *Migrant Integration…*, op.cit., http://www.mipex.eu/labour-market-mobility/ (data dostępu: 29.10.2016).

Podczas trwania IPI w Polsce jego beneficjenci powinni uzyskać pomoc w poszukiwaniu mieszkania, jednak brak wystarczającej puli tzw. mieszkań chronionych[43] nie pozwala na faktyczną realizację tego zadania. Także w tym przypadku pracownicy centrów pomocy rodzinie sugerują podjęcie indywidualnych działań przez cudzoziemca, zaznaczając, że oczekiwanie na pomoc może trwać zbyt długo. Wszystko to prowadzi do powstawania problemu bezdomności wśród osób objętych ochroną (ale także wśród osób oczekujących na wydanie decyzji)[44]. Do problemów ze znalezieniem mieszkania przyczyniają się także uprzedzenia społeczne panujące wśród ich właścicieli.

Na trudności ze znalezieniem mieszkania i brak efektywnego wsparcia w tym zakresie ze strony odpowiednich instytucji w Polsce wskazała obywatelka Syrii (S1):

> (…) nie otrzymałam żadnej pomocy w poszukiwaniu mieszkania. Mój opiekun socjalny powiedział mi (…) – będziesz bardzo długo czekać. To jest jak *mission impossible*. Mamy przepisy prawne, że ktoś powinien pomóc ci szukać, ale oni dla ciebie będą szukać mieszkania, gdy ty już będziesz przez sześć miesięcy na ulicy? Musisz szukać sama. (…) sześć czy siedem osób, do których zadzwoniłam, gdy tylko usłyszały, że jestem cudzoziemką, że jestem z Syrii, po prostu odkładały słuchawkę. Ale to się nie dzieje tylko mnie (…) Turcy (…), Ukraińcy (…). Natychmiast. Jeśli nie mówisz po polsku albo masz trochę inny akcent, oni po prostu odkładają słuchawkę i więcej nie podnoszą.

Warto raz jeszcze zacytować obywatela Afganistanu (A1). Co prawda wskazywał on na problemy mieszkaniowe, z którymi borykał się jeszcze przed uzyskaniem statusu

[43] Mieszkanie chronione stanowi formę pomocy społecznej dla osób w trudnej sytuacji życiowej, w tym dla osób posiadających status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy (zgodnie z art. 53 § 1 Ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 930 z późn. zm.). Pobyt w mieszkaniu chronionym ma przygotować „osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub [jest formą] zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną" (art. 53 § 2 ustawy o pomocy społecznej). Mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej (regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, dom pomocy społecznej, placówkę specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, placówkę opiekuńczo-wychowawczą, ośrodek adopcyjno-opiekuńczy, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej) lub przez organizację pożytku publicznego.

[44] W jej dwóch odmianach, tj. bezdachowości (definiowanej jako przebywanie w przestrzeni publicznej lub noclegowniach) i bezmieszkaniowości (definiowanej jako przebywanie w schroniskach, ośrodkach interwencji kryzysowej lub ośrodkach dla oczekujących na przyznanie statusu uchodźcy). Por. K. Wysieńska, *Gdzie jest mój dom? Bezdomność i dostęp do mieszkań wśród ubiegających się o status uchodźcy, uchodźców i osób z przyznaną ochroną międzynarodową w Polsce*, UNHCR, Warszawa 2013, s. 8. Autorka zauważa: „W 2012 roku osoby kluczowe oszacowały, że wskaźnik skrajnej bezdomności (bezdachowości) wśród osób z przyznaną ochroną międzynarodową wynosi od 5 do 10%, bezmieszkaniowości i wykluczenia mieszkaniowego – od 30 do 40%, a tylko 20% uchodźców mieszka w zabezpieczonym i odpowiednim lokalu. Zgodnie z tymi szacunkami (wskazującymi, że do 40% uchodźców doświadcza jednej z form wykluczenia mieszkaniowego) i z uwzględnieniem liczby uchodźców posiadających ważną zgodę na pobyt (4920 pod koniec 2011 roku), bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym w Polsce w 2012 roku było dotkniętych około 2 tysięcy osób z przyznaną ochroną międzynarodową" – ibidem, s. 11; zob. też K. Wysieńska, N. Ryabińska, *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego*, ISP, Warszawa 2010.

uchodźcy, lecz opisywana przez niego sytuacja jest o tyle ważna, że dotyczyła osoby nieletniej w trakcie rozpatrywania jej wniosku:

> Potem miałem już 18 lat i musiałem się wyprowadzić z domu dziecka. Jeszcze nie miałem dokumentów. Miałem tylko tymczasowe prawo pobytu. Porozmawiałem z moją wychowawczynią, że ja wiem, że ja nie ma dokumentów. Ale wiedziałem też, że jak ktoś skończył 18 lat, to wtedy mógł zamieszkać w mieszkaniu chronionym. Ale powiedzieli mi, że nie mam karty pobytu, więc nie traktują mnie jako Polaka.

Edukacja cudzoziemców starających się o ochronę i nią objętych

Do podstawowych wyzwań wskazywanych przez badania nad problemem integracji uchodźców należy możliwość szybkiego i efektywnego wejścia w system edukacyjny dzieci rodzin uchodźców bądź dzieci przyjeżdżających bez opieki i występujących o przyznanie ochrony[45]. Prawo do bezpłatnej edukacji przysługuje wszystkim dzieciom z rodzin występujących o ochronę, jak również dzieciom ze statusem uchodźcy lub przyznaną inną formą ochrony (wynikającej z prawa międzynarodowego i krajowego). Dodatkowo dzieci, które nie znają w stopniu wystarczającym języka polskiego, mają prawo do korzystania z zajęć wyrównawczych, dodatkowych lekcji języka polskiego, a także – teoretycznie – powinny mieć zapewnioną pomoc ze strony tzw. asystentów kulturowych[46]. Stopień realizacji zobowiązań (poza dostępem do bezpłatnej edukacji) i jakość ich realizacji w dużej mierze zależą od determinacji dyrektorów placówek oświatowych oraz od pomocy ze strony organizacji międzyrządowych (zarówno finansowej, jak i organizacyjnej).

Badania w placówkach prowadzących edukację dla cudzoziemców w Polsce wykazują, że przygotowanie do pracy z takimi dziećmi jest często niewystarczające, brakuje też pomysłów na edukację środowisk rówieśniczych, co często przekłada się na złe samopoczucie dzieci cudzoziemskich oraz pojawiające się u nich zniechęcenie do kontynuacji nauki. Na problemy z przyjaznością systemu edukacji dla cudzoziemców wskazują także wyniki raportu MIPEX. W tym wymiarze Polska zajęła 30. pozycję, uzyskując zaledwie 20 punktów na 100 możliwych, w wyniku czego został on oceniony jako „skrajnie niekorzystny" (*critically unforvable*)[47].

---

[45] Jak wskazują wyniki badań, dzieci cudzoziemców starających się o ochronę trafiają do polskiego systemu edukacji w ciągu około dwóch tygodni od rozpoczęcia procedury. Por. A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający…*, op.cit., s. 216.

[46] Znowelizowana ustawa o systemie oświaty pozwala na zatrudnienie w szkole tzw. asystenta kulturowego. Powinna to być osoba znająca język i kulturę kraju pochodzenia uczniów, a jej zadaniem ma być pomoc dla nauczyciela i ucznia. Na mocy ustawy dyrekcja szkoły ma również prawo do zatrudnienia dodatkowej osoby ułatwiającej integrację uczniów cudzoziemskich ze społecznością szkolną. Por. Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm. – art. 94a oraz A. Chrzanowska, *Asystent kulturowy – innowacyjny system pracy w szkołach przyjmujących dzieci cudzoziemców*, Analizy – Raporty – Ekspertyzy, nr 5, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej 2009.

[47] T. Huddleston, O. Bilgili, A.-L. Joki, Z. Vankova, *Migrant Integration…*, op. cit., http://www.mipex.eu/education/ (data dostępu: 29.10.2016).

Podkreślić należy, że na efektywność nauczania małoletnich cudzoziemców z rodzin starających się o ochronę na terytorium RP wpływ mają również czynniki innego rodzaju. Polska traktowana jest przez cudzoziemców poszukujących ochrony jako kraj tranzytowy. Rodzice nie są więc zainteresowani inwestowaniem czasu i wysiłku w naukę dzieci, zwłaszcza naukę języka polskiego. Brak znajomości języka z kolei w oczywisty sposób znacząco ogranicza możliwość osiągnięcia sukcesów w szkole. Często również przyczynia się do trudności w komunikacji, co może skutkować niewłaściwym zachowaniem, czasami agresją. Wyzwania stojące przed państwem polskim w zakresie dostępu cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy do edukacji zostały szczegółowo przedstawione w raporcie Biura RPO, zatytułowanym *Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji*, już w 2013 r. (raport przekazany został Ministrowi Edukacji Narodowej w czerwcu 2014 r.), ale rekomendacje i wnioski z raportu pozostają aktualne[48].

Szczególnie trudna sytuacja edukacyjna dotyczy młodych dorosłych, pozostających bez opieki. Swoją sytuację w momencie osiągnięcia pełnoletności opisuje Afgańczyk (A1) w następujący sposób:

> Potem miałem już 18 lat i musiałem się wyprowadzić z domu dziecka. Jeszcze nie miałem dokumentów. Miałem tylko tymczasowe prawo pobytu. (…) Chodziłem jeszcze do szkoły. Skończyłem gimnazjum, poszedłem do technikum i nie miałem jeszcze czasu, by pracować. Musiałem jakoś przeżyć.

Na podobne problemy wskazuje Syryjka (S1):

> (…) ja nie przyjechałam jako uchodźca [nie od razu wystąpiłam o ochronę – przyp. autorek]. Zapłaciłam za pierwszy rok [studiów – przyp. autorek]. A kiedy otrzymałam status uchodźcy, potrzebowałam… jak by to powiedzieć… nie żadnego specjalnego traktowania. Ale trochę pomocy. Teraz staram się złożyć wniosek o tę pomoc do dziekana (…). Powiedziano mi: „Ok, składaj, ale nic nie możemy zagwarantować". Ja myślę, że w innych krajach jest trochę lepiej.

O systemie edukacji w Niemczech w bardzo przychylny sposób wypowiadał się respondent narodowości syryjskiej (S2):

> Mam duże ułatwienia w szkole (…). Chcieli, żebym szybko poszedł do szkoły. A to dobre i dla mnie, i dla nich. Bo gdy dorosnę, kiedy zrobię coś dobrego dla siebie, to też dobre dla kraju [przyjmującego – przyp. autorek]. To powiązane. (…) ja chcę odnieść sukces. A dla nich – oni też odniosą sukces, jeśli ktoś taki jak ja odniesie sukces.

Następnie opowiedział, jak szkoła wsparła realizację jego sztuki teatralnej:

---

[48] *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich…*, op.cit., s. 8.

(…) zrobiłem małą sztukę teatralną. Trzydzieści minut, ale zrobiłem ją. I była dobra. Napisałem ją. (…) i zrobiliśmy ją z Niemcami. Była sponsorowana przez szkołę. Nie była to sztuka szkolna, tylko przez nią sponsorowana. Wynajem sali, kostiumy, makijaż. (…) nie taka, w której grają uczniowie. To naprawdę poważna sztuka. Opowiada o przemocy w rodzinie.

Przykłady innych problemów wskazywanych przez respondentów

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, iż nierzadko uchodźcy i osoby korzystające z ochrony uzupełniającej nie mają dostępu do informacji dotyczących przysługujących im uprawnień, gubią się w przepisach i praktyce ich stosowania. To powoduje, że jedynie część cudzoziemców objętych ochroną (zaradni, znający język, mający wsparcie od osób trzecich) ma szansę na ustabilizowanie życia w Polsce. Duża grupa cudzoziemców prawdopodobnie nie próbuje nawet dochodzić swoich praw, bojąc się systemu prawno-instytucjonalnego, z którym muszą się zetknąć.

Do wskazywanych problemów należą trudności w uzyskaniu numeru PESEL, co z kolei uniemożliwia cudzoziemcom sprawne funkcjonowanie w codziennym życiu. Wiele firm świadczących usługi telekomunikacyjne, bankowe[49] i inne wymaga podania PESEL-u, mimo iż nie powinny stwarzać uchodźcom i osobom z przyznanymi innymi formami ochrony tego typu problemów (zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami do podpisania umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych, bankowych itp. powinien wystarczyć np. nr paszportu cudzoziemca)[50]. Nasza respondentka (S1), w 13 miesięcy po pozytywnej decyzji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony w Polsce, nie posiadała numeru PESEL i nie potrafiła stwierdzić, dlaczego nie może go otrzymać. Respondentka preferowała w związku z tym korzystać np. z pomocy krewnych i znajomych w podpisaniu umowy na świadczenie usług telekomunikacyjnych aniżeli kontynuować wysiłki w celu uzyskania PESEL-u. Potwierdzają to fragmenty wywiadu, świadczące o niewystarczającej wiedzy w zakresie warunków przyznawania numeru PESEL:

---

[49] Uchodźcy w wywiadach wskazywali jeden bank – Bank Millenium – w którym założyli konta, niewymagający od nich podania PESEL-u przy podpisywaniu umowy.

[50] Zgodnie z przepisami Ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 722 z późn. zm.) oraz Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 4 stycznia 2012 r. w sprawie nadania lub zmiany numeru PESEL (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1984) cudzoziemcy, m.in. posiadający status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, powinni mieć nadany numer PESEL z urzędu w momencie zameldowania. Jeśli nie mogą się zameldować (zameldowanie jest uzależnione od podpisania umowy na wynajem mieszkania lub posiadania innego dokumentu potwierdzającego prawo do przebywania w lokalu; jak wynika z wypowiedzi respondentów, właściciele mieszkań nie chcą podpisywać umów bez PESEL-u), a potrzebują PESEL, mogą złożyć wniosek o jego nadanie w urzędzie gminy właściwym dla siedziby pracodawcy lub – jeśli takiego nie można ustalić – w urzędzie dzielnicy Śródmieście w Warszawie. Por. *Uzyskaj numer PESEL (dla cudzoziemców)*, OBYWATEL.GOV.PL: informacje i usługi przyjazne obywatelom, https://obywatel.gov.pl/dokumenty-i-dane-osobowe/uzyskaj-numer-pesel-dla-cudzoziemcow (data dostępu: 12.02.2016).

> Wcześniej, gdy ludzie wnioskowali o status uchodźcy, dostawali PESEL. Teraz ja nie dostaję. Bo to nowa regulacja w polskim prawie i to jest, wydaje mi się, związane z faktem, że nie miałam mieszkania… Osoba, od której wynajmuję mieszkanie, bardzo narzeka, że ja chcę podpisać umowę. A ja muszę podpisać, bo, jak mi powiedział pracownik socjalny, bez tego nie dostanę PESEL-u. (…) Napotykam na liczne problemy związane z brakiem PESEL-u. Nie mogę mieć abonamentu na telefon komórkowy, nie mogę wziąć pożyczki. (…) Do wszystkiego w Polsce wymagany jest PESEL (…) Brak PESEL-u to jeden z moich największych kłopotów tutaj. Pytałam nie tylko mojego opiekuna socjalnego, ale też inną osobę w urzędzie. Ona mi wciąż powtarzała, że takie jest prawo. Ale nie potrafiła nawet wskazać przepisów. Powiedzcie mi, jak to możliwe. Ja tu być może zostanę do końca życia, a oni nie chcą dać mi tego numeru.

Również w wypowiedzi obywatela Afganistanu (A1) pojawia się problem niezrozumienia przepisów, braku dostępu do wyczerpującej informacji i – nierzadko – braku życzliwości ze strony urzędników. W następujący sposób opisuje swoje wysiłki w sprawie potwierdzenia świadectwa maturalnego z kraju pochodzenia w kuratorium oświaty:

> Powiedziałem, że mam maturę, ale kazali mi potwierdzić papiery z ambasadą, z kuratorium, potrzebowałem tłumaczenie przysięgłe. Wtedy poszedłem do ambasady afgańskiej i tam powiedziałem, że muszę przetłumaczyć na polski dokumenty, które dostałem od brata. Przetłumaczyłem dokumenty, potwierdziłem ich prawdziwość (maturę też) i mogłem już zacząć studia. Byłem w kuratorium, tam było trochę ciężko, bo mi kazali wszystko załatwić w ambasadzie polskiej w Afganistanie. Mówiłem, że mieszkam w domu dziecka, nie mam dokumentów, nie jestem bezpieczny, jak miałem tam pojechać? Przez około osiem miesięcy, trzy razy w tygodniu, chodziłem do kuratorium. I potem jedna pani mi powiedziała, że ją denerwuję i że przejmuje moją sprawę. Czekałem około dwa tygodnie i odpowiedzieli mi, że mogę studiować. Złożyłem papiery, wszystko złożyłem w rekrutacji.

Podsumowanie

Polski system prawno-instytucjonalny przyjmowania cudzoziemców poszukujących ochrony jest dziś w swych założeniach i podstawowych rozwiązaniach bardzo zbliżony do systemów obowiązujących w pozostałych państwa UE. W procesie akcesji do Unii został on dostosowany, a potem podlegał dalszym przeobrażeniom, zgodnie z decyzjami podejmowanymi przez organy UE i jej kraje członkowskie. Niemniej stoją jeszcze przed nim bardzo poważne wyzwania, które szczególnie uwypuklił bieżący kryzys migracyjny w Unii oraz towarzysząca mu gorąca dyskusja w Polsce na temat relokacji i przesiedlenia na nasze terytorium głównie uchodźców z Syrii i Iraku. Dyskusja pokazała bardzo negatywne nastawienie społeczeństwa polskiego do problemu udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP[51]. Stosunek ten

[51] W badaniu sondażowym przeprowadzonym przez CBOS 18 lutego 2016 r. 57% pytanych stwierdziło, że Polska nie powinna przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi. Niechęć obejmuje

jest po części skutkiem stereotypów, egoizmu, uprzedzeń i nietolerancji, widocznych w fali mowy nienawiści przelewającej się przez polskie fora społecznościowe, blogi, komentarze internetowe itp. Po części też wynika z braku edukacji społeczeństwa w zakresie wiedzy na temat problemów – wydawałoby się – odległego świata, w tym problemów konfliktów zbrojnych, pomocy humanitarnej, uchodźstwa itd. Polska dziś znajduje się w trudnej sytuacji, bo musi tu i teraz „nauczyć się", jak radzić sobie z problemami, z którymi kraje zachodnie mają do czynienia od dekad. Należy jednak podkreślić, że przez wiele lat temat pomocy uchodźcom był spychany z agendy instytucji państwowych. Nie była prowadzona rzetelna debata w szerszym kręgu. Problematyką zainteresowani byli jedynie eksperci oraz zaangażowani w udzielanie pomocy uchodźcom pracownicy organizacji pozarządowych[52]. Samo stworzenie architektury prawno-instytucjonalnej, jak pokazuje dzisiejszy bieg wydarzeń, w sposób automatyczny nie oznacza zbudowania wspomnianej kultury przyjęcia. W 2012 r. Rada Ministrów przyjęła co prawda dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, który zawiera bardzo trafne wnioski i rekomendacje odnoszące się m.in. do problemu ochrony cudzoziemców w Polsce[53]. Problem jednakże w tym, że do dziś wiele z nich pozostaje w procesie wdrażania, albo też nie zostały wdrożone[54].

Jak pokazują dane obrazujące stan zjawiska uchodźstwa w krajach UE, Polska nie jest krajem postrzeganym jako docelowy przez cudzoziemców poszukujących ochrony. Nie oznacza to oczywiście, że na naszym terytorium nie żyją dziś uchodźcy, którzy chcą tu pozostać. Potwierdził to przeprowadzony przez nas wywiad z respondentami zarówno A1, jak i S1. Niemniej ludzie ci nie pozostaną w Polsce za wszelką cenę. Brak perspektyw życiowych i zawodowych, a także poczucie alienacji społecznej wynikającej z ich pochodzenia rodzą w nich frustrację i chęć wyjazdu do bardziej przyjaznego miejsca. To z kolei oznacza, że Polska nie potrafi wykorzystać potencjału ludzi, którzy już u nas żyją, chcą pracować i wnosić wkład w rozwój społeczno-gospodarczy.

Z przeprowadzonych przez nas wywiadów wyraźnie wynika, że uchodźcy w Szwecji i Niemczech są zadowoleni ze swej sytuacji. Wiedzą, że trafili do najbardziej

przede wszystkim uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki, w dużo mniejszym stopniu dotyczy Ukraińców. Sondaż pokazał, że maleje grupa badanych akceptujących udzielanie uchodźcom schronienia w Polsce na określony okres, do momentu, kiedy będą mogli wrócić do kraju, z którego pochodzą (35%). Postawą marginalną, wyrażaną sporadycznie, jest przekonanie, że Polska powinna przyjmować uchodźców i pozwolić im się osiedlić (4%). Porównanie aktualnych danych z wynikami badania na ten temat z maja ubiegłego roku pokazuje, że akceptacja dla przyjmowania uchodźców spadła prawie o połowę, z 72 do 39%. Zob. *Sondaż: Prawie 60 proc. Polaków mówi „nie" przyjmowaniu uchodźców*, RMF 24, http://www.rmf24.pl/raporty/raport-fala-uchodzcow/najnowsze-fakty/news-sondaz-prawie-60-proc-polakow-mowi-nie-przyjmowaniu-uchodzco,nId,2147574 (data dostępu: 18.02.2016).

[52] Zwraca na to uwagę RPO Adam Bodnar w cytowanym już liście do premier Ewy Kopacz. Por. *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich…*, op.cit.

[53] *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r., Zespół ds. Migracji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2012.

[54] Por. *Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Zespół ds. Migracji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2014.

przyjaznych dla nich państw europejskich. Jak zauważył 24-letni obywatel Syrii (S3): „Gdy wpiszesz w Google w języku arabskim «poszukuję azylu» [w wypowiedzi oryginalnej: *I want asylum* – przyp. autorek], automatycznie wyrzuca Szwecję".

Podobne spojrzenie ma również obywatelka Syrii posiadająca status uchodźcy w RP (S1):

> (…) ludzie wybierają kraj w zależności od pieniędzy, możliwości, które są im dane, wygody życia (…), szkołę, studia wyższe. Więc szukasz kraju, który da ci pieniądze, zagwarantuje ci przynajmniej miejsce do zamieszkania, nawet jakieś małe studio. Cokolwiek. My uciekamy przed bardzo trudną sytuacją i nie chcemy trafić na jeszcze trudniejszą…

Tak pozytywnie postrzegana Szwecja, podobnie jak chociażby Dania, Austria, a także inne kraje w UE oraz spoza niej (np. Norwegia), wycofuje się jednakże obecnie z otwartości i z dotychczasowego modelu udzielania ochrony. Do niedawna uchodźcy w Szwecji otrzymywali prawo stałego pobytu, zaś prawo pobytu na czas określony było przyznawane osobom objętym innymi formami ochrony. Zgodnie z ostatnimi decyzjami podejmowanymi przez władze szwedzkie, bezterminowe prawo pobytu będą otrzymywać jedynie uchodźcy przyjmowani w ramach programu przesiedleń koordynowanego przez UNHCR[55]. Osoby z przyznanym statusem uchodźcy otrzymają dokument zezwalający na pobyt na trzy lata, zaś osoby z ochroną uzupełniającą – na rok. Osoby, którym przyznana zostanie ochrona na podstawie prawa krajowego, nie będą mogły otrzymać prawa pobytu. Nie jest jasne, czym zostanie zastąpione. Dokumenty mogą być przedłużane, również na czas określony (w wyjątkowych przypadkach przedłużenie ważności dokumentu może być dokonane bezterminowo – gdy wnioskodawca udowodni, że posiada wystarczające środki potrzebne na utrzymanie). Wprowadzone zostaną również np. ograniczenia w zakresie polityki łączenia rodzin. Planowane kroki nie zostały jeszcze całościowo wprowadzone w życie, a informacje o nich zawierają pewne nieścisłości, nawet w dokumentach rządowych, co utrudnia odwzorowanie pełnego i spójnego obrazu zmian, które zapewne zajdą[56]. Jedną z decyzji mających wyraźny wpływ na ograniczenie dostępu do procedury azylowej w Szwecji

---

[55] Szwecja uczestniczy w planie przesiedleń od 1950 r. Co roku szwedzki parlament asygnuje środki na przyjęcie i integrację grupy od 1700 do 1900 uchodźców. W latach 2011–2015 liczba ta wynosiła 1900 osób. Ścisła współpraca Szwedzkiej Rady Migracji z UNHCR oraz szwedzkimi misjami dyplomatycznymi pozwala na wybranie cudzoziemców, którzy najbardziej potrzebują ochrony. Program przesiedleń daje największe uprawnienia cudzoziemcom starającym się o ochronę. Przyjmowanie uchodźców w ramach programu przesiedlenia jest jedyną sytuacją, w której osoba poszukująca azylu w momencie składania wniosku w Szwecji ma prawo znajdować się poza terytorium kraju.

[56] *Measures to tackle the refugee crisis*, http://www.government.se/contentassets/f8effa03946941-c5987f7ae76b356a02/agreement-measures-to-tackle-the-refugee-crisis.pdf; *Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception*, http://www.government.se/articles/2015/11/government--proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-reception/ (data dostępu: 12.02.2016).

dla cudzoziemców jest przedłużenie obowiązywania wprowadzonej w listopadzie 2015 r. kontroli granicznej[57].

Warto pamiętać, dyskutując o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, że przyczyną zaostrzania polityki azylowej w Szwecji nie jest jedynie sam fakt wpływania coraz większej liczby wniosków o ochronę, ale napięcia społeczne, które budzi obecność osób pochodzących z innej kultury, a nawet kręgu cywilizacyjnego. Za niepoprawne politycznie lub rasistowskie uważane były do niedawna w Szwecji nawet próby rozpoczęcia publicznej debaty na temat różnic kulturowych i szoku poznawczego, którego doznaje część przybyszów. Szczególnie trudnym tematem wydają się zagadnienia równości płci, praw kobiet oraz postrzegania roli kobiet w życiu społecznym. Z jednej strony, problem dotyczy równego traktowania kobiet migrantów przez migrujących mężczyzn, ale z drugiej – co zdecydowanie bardziej przebija się w debacie na temat polityki imigracyjnej i azylowej w Szwecji – stosunku nowo przybyłych mężczyzn do kobiet szwedzkich[58].

Podkreślić jednak należy, że Polska, podobnie jak pozostali członkowie UE i inne państwa związane normami prawa międzynarodowego w tym zakresie, będzie udzielała cudzoziemcom ochrony na swoim terytorium. Pytanie dotyczące tego, w jaki sposób ludzie ci będą w naszym kraju przyjmowani, pozostaje jednak otwarte. Problemem pozostaje zbudowanie kultury przyjęcia w pełni przyjaznej wobec osób poszukujących ochrony. Celem nie powinno być pełne otwarcie się na cudzoziemców, bo – jak pokazują doświadczenia choćby Szwecji i Niemiec – może ono mieć skutki, które przekraczają zdolności zarządzania napływem migrantów, ale takie określenie ram systemowych i takie przygotowanie warunków przyjęcia, aby osoby uzyskujące ochronę na terytorium RP mogły zintegrować się ze społeczeństwem oraz postrzegać kraj swego nowego pobytu jako miejsce przyjazne i w którym przyjazny jest system przyjmowania uchodźców. W innym przypadku istnieje ryzyko zbudowania sytuacji mającej potencjał wybuchowy. Władze polskie powinny uczyć się od innych państw, posiadających więcej doświadczeń w kwestii przyjmowania cudzoziemców w celu udzielenia im ochrony (zarówno tych pozytywnych, jak i tych negatywnych), a nie grać „kartą" uchodźców w politycznej debacie, tym bardziej że przyjmowanie cudzoziemców z regionów objętych konfliktami i masowymi naruszeniami praw człowieka, gdy występują oni z wnioskiem o ochronę, jest nie tylko naszą powinnością moralną i historyczną, ale także prawną.

---

[57] Por. *Government decides to prolong internal border controls again*, http://www.government.se/articles/2016/01/government-decides-to-prolong-internal-border-controls-again/ oraz *Government decides to temporarily reintroduce internal border control*, http://www.government.se/articles/2015/11/government--decides-to-temporarily-reintroduce-internal-border-controls/ (data dostępu: 10.02.2016).

[58] Ciekawa analiza tej problematyki znajduje się w artykule K. Tubylewicz, *Szwecja – polityka migracyjna bez tabu*, „Krytyka Polityczna – Dziennik Opinii", 28.01.2016, http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/swiat/20160127/tubylewicz-szwecja-polityka-migracyjna-bez-tabu oraz w wywiadzie pod tym samym tytułem przeprowadzonym z autorką przez Jakuba Janiszewskiego w stacji radiowej TokFM, http://audycje.tokfm.pl/odcinek/33836 (data dostępu: 20.02.2016).

Problems and Challenges of the Polish System of International Protection

The authors of the article analyse the Polish system of providing international protection to people who seek sanctuary in Poland, taking into account the views of refugees who benefit from the solutions offered by Poland. The study takes advantage of the results of empirical research conducted by the authors between November 2015 and February 2016 in the form of interviews with refugees, which illustrate and complement the analysis of the Polish legal institutional system of providing assistance and protection to refugees in Poland. By combining these two sources of information the author identifies potential differences between the formal determinants of the refugees' situation in Poland and the refugees' subjective perception of it.

The main thesis of the article comes down to the statement that essentially the legal institutional system in Poland does not differ significantly from the solutions adopted in the other countries of the European Union, while elements such as the social climate and the state's attitude to the responsibility to provide protection, which can be referred to as 'culture of acceptance', constitute the most important reason for the rather negative opinion of Poland as a target country.

Keywords: refugees, international protection, migration crisis, culture of acceptance.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201613

‘Local Boys with Guns!’ Is Armed Vigilantism an Indicator of the Global Trend Towards Privatised Security?

Shantanu Chakrabarti

University of Calcutta

The changing nature of conflicts, especially since the end of the Cold War, has led to the rising prominence of non-state actors in myriad forms involved in security provision at multilayered levels, vigilante groups being quite prominent amongst them. Non-state actors, in fact, increasingly control security initiatives, which give them increasing ownership of contemporary warfare and internal security provision through their ability to use violence to achieve the primary goal of targeting perceived threats to the stability of the state. Vigilantism, however, as a social phenomenon, has its own independent historical roots and has evolved as one of the many tools being used by the postmodern state to control and mediate violence in order to retain order and control. The process itself makes the state go beyond the traditional ‘statist’ institutions for security provision, which runs the risk of diluting the nature of the Westphalian state, affecting its policymaking and implementation capacity in providing security to its citizens as well as other aspects of economic and social policymaking.

Keywords: vigilantism, privatisation, state, armed groups, conflict, violence

Introduction

In the post-Cold War period, we find ourselves in a world of small wars and weak states; such developments, in turn, have intensified the trend towards privatisation of security through the involvement of agencies such as private military and security companies (PMSCs), warlords, militias, rebels, paramilitary groups, along with criminal gangs and organised crime syndicates. Global proliferation in the supply of Small Arms and Light Weapons (SALW) as a result of better accessibility and poor or failing control mechanisms has also helped in perpetuating such conflicts at local levels. Worldwide, many governments are no longer capable of controlling the spiralling of violence and ensuring effective implementation of law and order. Official state agencies such as the police and the defence services are often too weak, too corrupt, or simply incapable

Shantanu Chakrabarti – Professor, Department of History & Convenor, Academic Committee, Institute of Foreign Policy Studies, University of Calcutta.

of enforcing the rule of law and ensuring state monopoly over organised violence. For the state institutions traditionally responsible for security governance, tackling all these issues is indeed a tall order. This has resulted in outsourcing of security just as many other government services. This, however, does not mean, as several analysts have suggested, the complete loss of state monopoly or even the loss of its status as the leading security actor. Instead, the present global order has witnessed the creation of 'global security assemblages; settings where a range of different global and local, public and private security agents and normativities interact, cooperate and compete to produce new institutions, practices, and forms of security governance'.[1]

Vigilantism within a privatised security realm

Privatisation of security, however, is a more complex issue, going beyond simple outsourcing of certain security-related services. Having a rich historical tradition, the phenomenon has undoubtedly expanded as a part of the globalisation process. Such expansion of corporate and 'quasi-corporate' security, however, has raised questions over regulatory and control mechanisms and is also associated with important emerging issues related to the growing connectivity between security governance and development, bringing with it a host of ethical and legal issues into focus. In many underdeveloped or developing societies, characterised as intensely violent, violence ceases to be an aberration and becomes one of the modes of conflict management, along with more non-violent ones, to address socio-economic and political issues generating fissures, leading to conflicts in myriad forms.[2] This reduces and sometimes obliterates the differences between legal and quasi-legal organisations/institutions authorised to deal with conflicts and in addressing violence. Non-state actors, in fact, increasingly control military initiatives, which give them increasing ownership of contemporary warfare, the ability to use violence to achieve their goals.[3] As one author notes:

> In many developing countries, irregular armed forces are as or even more important than uniformed, state-financed soldiers and policemen using standard equipment and subject to centralised command and control. Around the world, political outcomes have been shaped by these irregular forces.[4]

---

[1] R. Abrahamsen, M. C. Williams, 'Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics', *International Political Sociology*, 2009, Vol. 3, No. 1, p. 3.

[2] J. Nef, J. Vanderkop, 'The Spiral of Violence: Insurgency and Counter-Insurgency in Peru', *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 1988, Vol. 13, No. 26, p. 56.

[3] A. Karp, 'The Changing Ownership of War: States, Insurgencies and Technology', *Contemporary Security Policy*, 2009, Vol. 30, No. 2, p. 376.

[4] A. W. Pereira, 'Armed Forces, Coercive Monopolies, and Changing Patterns of State Formation and Violence', in Diane E. Davis, Anthony W. Pereira (eds), *Irregular Armed Forces and their Role in Politics and State Formation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, online edition 2009, p. 390.

The vigilante groups – or, more correctly, armed vigilante groups – have emerged as the most important among such quasi-legal groups used by the state in numerous conflict zones worldwide. Increasing dependence of numerous states, including many in Asia, on vigilantism against insurgency and other security-related threats is also to be considered a manifestation of the phenomenon of privatisation of security, especially in the context of the new threats emerging in the present times. In this context, one should remember the position of analyst David Kowalewski on the essential character of vigilantism. Kowalewski defined vigilante groups as social formations of private citizens formed to suppress deviance that are commonly employed by political regimes and mostly playing peripheral role to that of the military, police, and other established organs of force but could play a major role in protecting the establishment against political dissidence, especially when it grows and crosses the threshold into violence.[5]

Roots of vigilantism: a preliminary survey

While state-sponsored vigilantism can be regarded as a prominent development within the global security field, in this context the phenomenon of vigilantism has had a long historical tradition. Vigilante tradition in history invokes memories of extralegal policing as captured in the American Wild West incidents and legends of spontaneous, deadly vigilante criminal justice across the world.[6] In the context of 18th-century rural England, for instance, it has been shown that in village communities self-policing had been the rule, but the second half of the 18th century witnessed a move by the propertied classes towards private policing and protection societies.[7] Vigilante tradition was also widespread in non-Western societies; it has continued to exist and has morphed into new varieties over time.

Theoretically, vigilantism is no longer regarded as an aberration or transient phase leading to full exertion of state authority. It is now regarded rather as a part of the social process of collective violence to control or keep in check social or individual deviance.[8] Vigilantism, in this context, varies inversely with social polarisation and directly with the continuity of deviant behaviour.[9] Trying to establish a criminological definition of vigilantism, one author suggests classifying activities that include the following characteristics as vigilante action: (i) it involves planning and premeditation by those

---

[5] D. Kowalewski, 'Counterinsurgent Vigilantism and Public Response: A Philippine Case Study', *Sociological Perspectives*, 1991, Vol. 34, No. 2,, p. 127.

[6] C. B. Little, C. P. Sheffield, 'Frontiers and Criminal Justice: English Private Prosecution Societies and American Vigilantism in the Eighteenth and Nineteenth Centuries', 1983, *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 6, p. 797.

[7] D. Jones, *Crime*, *protest, community and police in nineteenth- century Britain*, London: Routledge & Keegan Paul, 1982, p. 20.

[8] R. Senechal de la Roche, 'Collective Violence as Social Control', *Sociological Forum*, 1996, Vol. 11, No. 1, p. 120.

[9] Ibidem, p. 122

engaging in it; (ii) its participants are private citizens whose engagement is voluntary; (iii) it is a form of 'autonomous citizenship' and, as such, constitutes a social movement; (iv) it uses or threatens to use force; (v) it arises when an established order is under threat from a transgression, a potential transgression, or an imputed transgression of institutionalised norms; and, (vi) it aims to control crime or other social infractions by offering assurances (or 'guarantees') of security both to participants and to others.[10] These groups may sometimes act relatively independently of the state and can even help mark out spheres of autonomy where the state has little capacity to exert its authority. But usually they enjoy some degree of training, support and oversight by the state or by particular cliques within the state.[11] In this context, it could be defined as a part of the evolving 'public-private' partnership forged by the state in the realm of security, involving proxies to target its 'declared' enemies.[12]

In one of the most comprehensive analyses of the phenomenon, vigilantism has been defined as simply establishment violence, consisting of acts or threats of coercion in violation of the formal boundaries of an established socio-political order, which, however, are intended by the violators to defend that order from some form of subversion.[13] Vigilantism can come in different forms, such as crime-control, social-group control and regime control, and as it has been argued, these phenomena are often too diverse to be studied as different types of a single type of political activity.[14] What, however, separates vigilante action from wanton violence is that it aims at system maintenance and social order, which the vigilante groups perceive to be beneficial to their interests. The magnitude of vigilante violence, in fact, as Rosenbaum and Sederberg note, 'appears negatively related to the ability (both objective capability and "will") of the regime to defend its formal boundaries against this type of breeching and positively related to the scope and coherence of social support for the vigilante movement'.[15]

Vigilantism, in this context, often attempts to generate a fear psychosis by projecting an adverse analytical picture of the existing system, which threatens it with collapse.[16]

---

[10] For details, see Les Johnston, 'What is Vigilantism?', *The British Journal of Criminology*, 1996, Vol. 36, No. 2, pp. 220–236.

[11] J. Barker, ' Introduction: Ethnographic Approaches to the Study of Fear', *Anthropologica*, 2009, Vol. 51, No. 2, p. 269.

[12] N. Sundar, 'Public-Private Partnerships in the Industry of Security', in Z. Gambetti, M. Godoy-Anativia (eds), *Rhetorics of Insecurity: Belonging and Violence in the Neoliberal Era*, New York: New York University Press, 2013, p. 153.

[13] H. J. Rosenbaum, P. C. Sederberg, 'Vigilantism: An Analysis of Establishment Violence', *Comparative Politics*, 1974, Vol. 6, No. 4, p. 542.

[14] E. Stettner, Vigilantism and Political Theory', in H. J.Rosenbaum, P.C. Sederberg (eds), *Vigilante Politics*, U.S.A.: University of Pennsylvania, 1976, p. 75.

[15] H. J. Rosenbaum, P. C. Sederberg, 'Vigilantism: An Analysis of Establishment Violence', in H. Jon Rosenbaum, Peter C. Sederberg (eds), op.cit., pp. 7–8.

[16] R. S. Katz, J. Bailey, 'The Militia, A Legal and Social Movement Analysis: Will the real Militia Please Stand Up? Militia Hate Group or the Constitutional Militia?', *Sociological Focus*, 2000, Vol. 33, No. 2, Special Issue: White Supremacy and Hate Crimes, p. 137.

Counter-violence is thus offered as the only plausible alternative to total destruction and anarchy. As opposed to traditional explanations, emphasising the special social, psychological, or political orientations of vigilantes, the phenomenon has also been explained in terms of a 'criminological model,' identifying vigilante action as an agent of community social control. This model suggests that participation in vigilante action is more strongly linked to the division of social control labour in vigilante communities than to characteristics that are seen to predispose particular individuals to vigilante violence.[17]

While vigilantism has certainly evolved over time and space, certain basic strategic types of vigilante activities could be broadly identified as standardised types, such as: Organised Civic Prevention Initiatives, Organised Civic Initiatives of Prevention and Response, Spontaneous Mob Actions, Popular Justice, Outsourcing to Informal Security Agencies and the Mobilising Initiatives of the Extreme Right.[18]

While most categories of vigilantism primarily aim at regime protection and social order, in certain failed states vigilantes are sometimes deliberately used by the cornered regime in destroying social order through attacks on state institutions as well as civil society. Self-destructive despotism thus has a logic, if a perverse one. Governments often have incentives to weaken or even destroy states to give themselves greater freedom of action, to generate resources for supporters, or to weaken potential centres of resistance.[19] This is usually done through manipulation of the bureaucracy and creation of militias and vigilante forces to supplant the traditional police and state-controlled armed forces in order to protect the regime. The irony is that as chances of the regime falling increase, militia leaders increasingly have an incentive to desert it so as to survive and perhaps thrive after its fall.[20] Such types of vigilantism particularly thrive in areas experiencing low intensity warfare involving ambiguous categories of insurgency, counterinsurgency and counterterrorism, accompanied by varying degrees of state fragmentation.[21]

Vigilantism is also often prevalent during times of transition from a war state to a post-conflict state. In most cases, post-conflict transition in societies does not cease endemic violence, as the state's practice of co-opting communities into the violent struggle during the conflict, it has been argued, gives rise to a culture of violent collective action that outlives the war. In addition, the peace process and subsequent restructuring of the state often generates a vacuum in state efficacy, which vigilantes

---

[17] D. Weisburd, 'Vigilantism as Community Social Control: Developing a Quantitative Criminological Mode ', *Journal of Quantitative Criminology*, 1988, Vol. 4, No. 2, pp. 151–152.

[18] For details, see M. Kucera, M. Mares, 'Vigilantism during democratic transition', *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 2013, pp. 1–18.

[19] N. A. Englehart, 'Governments against States: The Logic of Self-Destructive Despotism', *International Political Science Review*, 2007, Vol. 28, No. 2, p. 148.

[20] Ibidem.

[21] A.Hills, 'Policing, enforcement and low intensity conflict', *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 1997, Vol. 7, No. 4, pp. 291–308.

aim to fill through their use of social violence.[22] Vigilantism is also often successful during the transition phase, which involves rising equity gaps in the society, as issues of security and the moral order that are pertinent to people living on the margins of the formal state apparatus and state law get more successfully addressed by them.[23] The goal in this context is to distribute the authority to use force in such a way that the security needs of the population are met, without bias or discrimination, within the framework of rule of law. The strategy for achieving this can include a mix of state and non-state security providers if that is the wish of local communities, openly expressed by participation in the planning and implementation of security reforms.[24]

Vigilante activities are, however, not essentially restricted to failed states or states facing low intensity conflict over a long period. Vigilantism is, for instance, quite noticeable in more stable societies, including democracies. In post-colonial societies, it is, in fact, quite common to have the security provision machinery consisting of thousands and thousands of micro-level machines, dispersed throughout all levels of society, including neighbourhood watch groups, youth organisations, militias, gangs, and local toughs.[25] Many pluralist democracies in developing and underdeveloped parts of the world fall within the category of 'Low Intensity Democracies', trying to maintain balance between the rise of the lower classes resulting from social mobilisation among the masses and domination of the elite at the top. The existing governments are often tempted to adopt illiberal policies and extraordinary measures to ensure domination of the elite and tackle the resulting security-related threats.[26] This often leads to engagement of state security personnel in vigilante action. While there have been historical instances of such types of 'pseudo-vigilante' action, 'from there it is a further step to the kind of pseudo-vigilantism in which government personnel in Central and South America and other areas organise counterinsurgency or themselves operate directly as death squads while claiming that the killings that ensue are popular vigilante-style reactions to their target victims'.[27] But the co-existence of vigilante groups within pluralist democracies has sought to be identified not as aberration but as

---

[22] C. Steenkamp, 'In the shadows of war and peace: making sense of violence after peace accords', *Conflict, Security & Development*, 2011, Vol. 11, No. 3, p. 375.

[23] L. Buur, 'Democracy & its Discontents: Vigilantism, Sovereignty & Human Rights in South Africa', *Review of African Political Economy*, 2008, Vol. 35, No. 118, p. 583.

[24] O. Marenin, 'Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects', *Occasional Paper No.7*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), June 2005, p. 59, Columbia International Affairs Online, https://www.ciaonet.org/wps/dca006/dca006.pdf (accessed on 16 November 2013).

[25] J. Barker, 'Vigilantes and the State', *Social Analysis: The International Journal of Social and Cultural Practice*, 2006, Vol. 50, No. 1, pp. 205.

[26] For details, see B. Gills, J. Rocamora, 'Low Intensity Democracy', in *Third World Quarterly*, 1992, Vol. 13, No. 3, pp. 501–523.

[27] R. Abrahams, 'Some Thoughts on the Comparative Study of Vigilantism', in D. Pratten, A. Sen (eds), Global Vigilantes, New York: Columbia University Press, 2008, p. 42.

somewhat essential to fissured societies. In the context of South American democracies, for instance, it has been argued:

> Political and social pluralism coexist with a pluralism of violence in which different groups maintain order over different levels of politics and society. Democracy and possible future instances of authoritarianism can only be understood in the wider context of the control of violence by the private groups at the local and regional levels.[28]

Vigilante actions by gangs, death squads, private militias, and other groups have long existed in Latin America, but they are now embedded in the region's democratic regimes.[29]

While vigilante activities differ as per the constitutive background and divergence of different groups along with the temporal and spatial factors, functionally, three purposes appear to predominate among the divergent groups. These are the three aims of crime control, social group control, and regime control. In its most generic form, vigilantism thus presupposes the existence of an order of some kind, which it aims to protect as a whole, or whose deficiencies it wishes to point out, or against which it defines itself. As a rule, vigilantism therefore does not appear in an anarchic environment but in a state of injustice.[30] Vigilante groups, in this sense, emerge out of existing government efforts to 'deputise' local people, setting them to work fighting 'crime' or social deviance at little or no cost, harnessing the energy of local people in this struggle, bypassing the lethargic, corrupt 'formal' law enforcement system.[31] Particularly for vigilante groups appropriating state functions related to security, the process cannot be completely arbitrary, as such groups have to undergo a process of legitimation. As one author writes:

> Although those who seek to exercise the powers of government in respect of particular areas of policy are not challenging the regime or the rulers in their entirety, they nonetheless legitimate themselves in respect of the coercive direct action which they undertake.[32]

Scattered through the sparse literature on vigilantism are a number of contradictory propositions about public response, which might be synthesised under two heuristic

---

[28] E. D. Arias, 'Understanding Violent Pluralism', in E. D. Arias, D. M. Goldstein (eds), *Violent Democracies in Latin America,* Durham, NC: Duke University Press, 2010, p. 250.

[29] M. Ungar, 'The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes ', 2007, *Social Justice*, Vol. 34, Nos. 3–4, p. 24.

[30] M. Kucera, M. Mares, 'Vigilantism during democratic Transition', 2013, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, p. 2.

[31] M. L. Fleisher, ' "Sungusungu": State-Sponsored Village Vigilante Groups among the Kuria of Tanzani', *Africa: Journal of the International African Institute*, 2000, Vol. 70, No. 2, p. 210.

[32] R. Barker, *Legitimating Identities: The Self Presentations of Rulers and Subjects*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001, p. 102.

rubrics: crystallized simplicity and fluid complexity.[33] The first model is developed in the context of a fairly stable society where any kind of disruption created by insurgency is opposed by the majority to the extent that state use of vigilante groups is tolerated, or even supported, in the name of reducing social conflict and restoring public peace. The other model of 'fluid complexity' refers to a more unstable society where the unpopular regime uses vigilantism merely to protect itself from collapsing.[34]

While state support for vigilantism remains essential, many of the armed vigilante groups had independent origins bound to pre-existing milieus, locales, and micro-arenas.[35] Thus while governments or single-state agencies may deploy such groups in conflict situations for objectives that regular forces are unwilling or unable to achieve, there always remains the possibility of such groups developing a life of their own.[36]

Shifting vigilantism: a survey of its evolutionary style and pattern

Continuation of state-sponsored vigilante activities, thus, theoretically has sought to have been explained by regime-protection mentality or even targeting of vulnerable or subaltern groups in an evolving society when the domination of the elite is perceptibly under threat. While such socio-political underpinnings remain influential, their rise is also influenced by the security privatisation process – a global reality, particularly in the post- Cold War period. The globalisation of private security provides, in fact, a striking illustration of the shifting structures of global governance and highlights the importance of prising apart the 'state–territory–authority' triptych.[37] According to Mark Duffield, the post-Cold War period has witnessed the merging of development and security, giving rise to innovative 'Strategic Complexes', leading to linkages between various state and non-state actors on a global scale.[38] This, however, should not be construed as a sign of weakness of the state but more often as part of a deliberate policy of outsourcing, increasingly adopted across the board. In this sense, one author refers to the state as not 'weak' but a 'cunning one'. The cunning state, according to this author:

> Show strength or weakness depending on the domestic interests at stake. 'Cunning' is a weapon of weak states, or, more precisely, of the stronger among subordinate states

[33] D. Kowalewski, 'Vigilantism and Public Response: A Philippine Case Study', op.cit., p. 128.

[34] Ibidem, pp. 127–144.

[35] K. Schlichte, 'With the State against the State? The formation of Armed Groups', *Contemporary Security Policy*, 2009, Vol. 30, No. 2, p. 261.

[36] Ibidem, p. 247.

[37] R.Abrahamsen and M. C. Williams, 'Securing the City: Private Security Companies and Non-State Authority in Global Governance', *International Relations*, 2007, Vol. 21, No. 2, p. 238.

[38] M. Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, London: Zed Books, 2005, p. 45.

> in the international system. It does not describe a characteristic of state structure or capacities but the changing nature of the relationship of national elites … to citizens. The notion of a cunning state is thus a useful way to delineate a range of tactics deployed at various sites of negotiation where a shift in responsibilities and sovereignties occur.[39]

Vigilante groups, in this context, are often used by the state in security outsourcing as auxiliaries (or to put it more graphically, as low-cost 'trigger-pullers').[40] While the rise of vigilantism has sought to be explained as a part of the security privatisation process intrinsically associated with the evolving nature of the state and changes in governance procedures involving attempts to cope with globalisation, it has to be remembered that vigilantism is also dependent upon localised cultural and historical frameworks.[41] Modern developments have influenced their functioning in various ways. Some groups may continue to display pre-modernist influencing factors. Members of the well-known vigilante group in Eastern Nigeria, the Bakassi Boys, for instance, had to submit themselves to a process of initiation, in which oaths of secrecy were sworn during veiled ceremonies in which they learnt to communicate with other members through secret signs and words. They also had to observe special taboos, such as not touching certain foods, displaying occult signs on their body, and above all, they were forbidden to engage in any sexual activities to retain ritual purity.[42] Accused of gross human right violations by both the state regulatory authorities as well as international watchdogs, the Nigerian federal government was forced to impose a ban on the group in 2002, which was overtly and covertly opposed by local administrators and affluent trading communities in the eastern Nigerian towns. Since then, many of the former members of the Bakassi Boys have been admitted into new groups, such as the Ananbra State Vigilante Services, which are subject to more direct political control.

Another instance of criminal gangs taking up the task of community protection during troubled times has been that of local toughs in Kolkata (then known as Calcutta), India, during the period of the 'Great Calcutta killing' in 1946. It was a period of intense rioting and clashes between Hindu and Muslim communities, exacerbated by the apathy shown by the British authorities on a withdrawal mode following the end of the Second War and the Muslim League government in Bengal trying to derive political mileage in support of an independent break-away state of Pakistan, many

---

[39] S. Randeria, 'The State of Globalization: Legal Plurality, overlapping sovereignties and ambiguous alliances between civil society and the cunning state in India', in *Theory Culture & Society*, 2007, Vol. 24, No. 1, p. 3.

[40] W. Rosenau, ' "Low-Cost Trigger-Pullers" The Politics of Policing in the Context of Contemporary 'State Building' and Counterinsurgency', *Working Paper,WR-620-USCA*, 2008, Rand, pp. 1–2.

[41] A. Sen, D. Pratten, 'Global vigilantes: perspectives on justice and violence', in D. Pratten, A. Sen (eds), op.cit., p.6.

[42] J. Harnischfeger, 'The Bakassi Boys: Fighting Crime in Nigeria', *The Journal of Modern African Studies*, 2003, Vol. 41, No. 1, p. 34.

members of the Hindu community would provide regular donations to local Hindu gang leaders to buy their protection. One such prominent group was the *Bharat Jatiya Bahini*, created by the leader Gopal Mukherjee, a well known local tough operating in the northern districts of Calcutta. At its peak, the *Bharat Jatiya Bahini* had around 400 members. While their influence ebbed pretty soon after normalcy was restored after the riots, these groups would often try to deny the fact that they were rooted in criminal activities and would try to justify their creation and existence by claiming that their aim was to protect vulnerable and innocent people (belonging to their own community) in times of distress, particularly in the face of state apathy or tacit and open support for their persecution.[43]

Thus, even if the rise of the vigilante groups is independent of state patronage, ultimately, the nature of their work and operations make them adopt a more pro-government line or justify their action in terms of fulfilling the void generated through lacuna in state actions in providing security. One analyst notes:

> Even in contexts where vigilantes are not so formally affiliated with the state, they present themselves as champions of ideals – law and order, justice, and the exercise of power and the use of violence in the name of moral rectitude – that are the basis of state sovereignty. Vigilantes do not commonly contest the legitimacy of those ideals, but rather assert that they are better placed to police them, thereby reinforcing the pre existing political/moral order.[44]

This perhaps explains why the existing governments are willing to tolerate certain types of vigilante action while opposing or restricting other types. It has been argued, for instance, that the state aims to curb vigilante action in order to protect: government (or regime) interests; rising social costs of violent methods usually adopted by the vigilante groups; and, popular perception regarding efficacy of state machinery, which may decline if there is a failure to control excessive violence.[45] It has been argued that all forms of security privatisation, including vigilantism, affect internal social order. The fear of this interference is, in fact, arguably greater when dealing with privatised bottom-up security services provided by gangs and private militia than when dealing with privatised top-down security services.[46] The perceived threat is to democratic principles of accountability and process in what has been a largely unexamined shift from public to private governance. On both the national and the

---

[43] S. Das, J. K. Ray, *The Goondas: Towards a reconstruction of the Calcutta Underworld*, Calcutta: Firma KLM Private Ltd., 1996, p. 14.

[44] D. J. Smith, 'Domesticating Vigilantism in Africa (review)', *Africa: The Journal of the International African Institute*, 2012, Vol. 82, No. 3, pp. 493–494.

[45] K. D. Hine, 'Vigilantism Revisited: An Economic Analysis of the Law of Extra-Judicial Self-help or why can't Dick shoot Henry for stealing Jane's truck', *The American University Law Review*, 1998, Vol. 47, No. 5, pp. 1248–1252.

[46] R. Mandel, 'The Privatization of Security', *Armed Forces & Society,* 2001, Vol. 28, No. 1, p. 134.

global stage, a 'democracy deficit' may be emerging.[47] Fighting revolutionary deviance with counter-revolutionary paramilitary deviance seems counter-productive, with such attempts provoking a negative citizen reaction against non-institutional attempts to such counterinsurgency tactics and methods.[48] Endemic violence may reconfigure and reconstruct the nature of vigilante groups by strengthening ethno-religious identities and by extending the functional basis of vigilantism.[49]

Leaving aside traditional models, we are currently witnessing a plethora of non-state armed groups, many of which are pro-government. The formation of paramilitary, civilian defence and armed vigilante groups can be seen as both symptoms and causal factors in processes of societal militarisation and weapons proliferation. It has been argued that the excessive militarisation of a society may lead to a process of mental militarisation, in which violent responses to social problems become the norm. The Jesuit scholar and social psychologist Ignacio Martin-Baro writes, for instance, in the context of the long drawn Salvadorian civil war:

> The deterioration in the material conditions of life; the persisting climate of insecurity and, in many cases, of terror; having to construct a life on a foundation of violence; polarized or ambiguous references; the awareness of falsehood or fear of the truth-these effects of the war ultimately break down resistances or encourage adaptations that, in the best of cases, reveal an abnormal normality, formed from alienating and depersonalising social ties.[50]

The highly militarised nature of communities can profoundly colour individual perceptions of what constitutes security threats and crises. The dual sense of fear and empowerment that the widespread use of armaments brings to groups and individuals can disrupt rational decision-making processes and destroy perceptions of non-violent options for conflict resolution. The result is societal brutalisation and the collapse of traditional value systems.[51] The twin face of vigilantism, then, is a displacement of culpability, both by the state, which can blame people for taking law into their own hands, and by people, who can blame their own actions on state inaction.[52]

---

[47] P. R. Verkuil, *Outsourcing Sovereignty: Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and What We Can Do about It*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, online edition 2009, p. 2.

[48] D. Kowalewski, 'Counterinsurgent Paramilitarism: A Philippine Case Study', *Journal of Peace Research*, 1992, Vol. 29, No. 1, p. 81.

[49] A. Higazi, 'Social Mobilization and Collective Violence: Vigilantes and Militias in the Lowlands of Plateau State, Central Nigeria', *Africa: The Journal of the International African Institute*, 2008, Vol. 78, No. 1, p. 132.

[50] A. Wallace, 'War and Mental Health', in A. Aron, S. Corne (eds), *I. Martin-Baro, 'Writings for a Liberation Psychology,* Cambridge MA: Harvard University Press, 1994, p. 118.

[51] C. Louise, The Social Impacts of Light Weapons Availability and Proliferation, *Discussion Paper No.59*, 1995, The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), p. 16.

[52] N. Sundar, 'Vigilantism, Culpability and Moral Dilemmas'*,Critique of Anthropology,* 2010, Vol. 30, No. 1, p. 114.

The term vigilante justice is also often applied to give legitimacy to utter travesty of justice itself and cloaked increasing violence of settled communities against economically vulnerable communities and social outcastes. In the context of India, for instance, it has been claimed that vigilante actions with tacit police support frequently occur *vis a vis* the nomadic and de-notified communities.[53] During the 1980s, when the Indian state of Punjab faced a separatist movement orchestrated by some Sikh militant groups, the state's counterinsurgency policy included undercover groups set up by the police, ostensibly to penetrate terrorist organisations, but which ended up being criminal gangs harassing common people. Across Latin America, death squads and paramilitary/parapolice groups made up of off-duty police, military, and civilians deliver impromptu justice, including torture and murder in the name of maintaining order and security.[54] Simple criticism or banning of vigilante activities would not work as long as the reforms of state-level security institutions remain underdeveloped and unutilised, including the implementation of democratic policing mechanisms with the aim to ensure that policing is not only responsive to public safety needs but also adheres to democratic principles of respect for the dignity and civil liberties of citizens in order to build public trust in the police.[55] In this context, many analysts now favour community policing in place of vigilante groups as the bottom-up approach towards democratisation of security governance process.

Concluding remarks: feasibility of a bottom-up securitisation policy

One of the major characterising functions of the modern state, at least theoretically, has been its monopoly over organised violence. For that purpose, states have traditionally tended to institutionalise coercive force, principally by controlling the military and the police towards this end. The post-Cold War period, however, has witnessed a proliferation of intra-state conflicts of various types, severely taxing the capabilities of nation-states all across the globe. The failure of traditional state institutions to cope with the low intensity conflicts has resulted in overall privatisation of violence: from the bottom up through rising threat potential of various non-state actors and from the top down through the gradual loss of state monopoly over violence ensured through the outsourcing of traditional security-related functions to the private sector.

One major feature of this process of privatisation of violence and security has been the proliferation of vigilantism as a global phenomenon. Unlike other trends associated with the process of privatisation of security (for instance, the rise of the Private Military

---

[53] M. Radhakrishna, 'Crime of Vigilante Justice', *Economic and Political Weekly*, 2008, Vol. 43, No. 2, p. 18.

[54] M. K. Huggins (ed.), *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extra-legal Violence*, New York: Prarger, 1991, p. 2.

[55] J. Tankebe, 'Self-Help, Policing, and Procedural Justice: Ghanaian Vigilantism and the Rule of Law', *Law & Society Review*, 2009, Vol. 43, No. 2, p. 262.

Companies – PMCs), the sharp rise in vigilante activities in the post-Cold War period has not yet attracted enough scholarly attention. Moreover, much of the scholarly research addressing the rise of vigilantism from a security-related or even sociological perspective has mainly dealt with the rising incidence of vigilantism in certain specific conflict zones, such as in the countries of South America and in Africa. Focus on the spread of vigilantism, which has witnessed a significant rise in the post-Cold War period, has been mainly sporadic and journalistic in nature, critical rather than analytical. This essay hopes to bridge this gap by focusing primarily on those vigilante activities that involve armed groups in conflict zone seeking to maintain an established order where state institutions seem to be weak or failing.

Resorting to vigilantism is often justified in terms of regime protection and protection of the social order and legal framework. Both vigilantism directly sponsored by the state and societal vigilantism are often legitimated in the name of the democratic security regime. Ensuring democratic security sector governance has been argued to be a way of ensuring sustainable and holistic security in post conflict societies.[56] In search of new means and ways of providing justice, a concept was developed in the context of conflict-torn Northern Ireland during the late 1990s – Community based Restorative Justice (CBRJ), which is more non-violent, consensual and inclusive and involves dialogic philosophy of restorative justice, which contrasts sharply with the violence and repression of paramilitary systems of punishment that were widely prevalent earlier.[57] Community policing is also being adopted as a set of practices featuring civilian participation in the provision of public safety services; it is appropriate to regard it as a positive and significant innovation for police and public alike.[58] The effects of such developments on curbing vigilante activities, however, remain doubtful. Vigilantism does not constitute merely a functional element within the non-conventional state approaches towards ensuring security and order. As it has been shown, it is closely tied to local roots and often evolves autonomously as a part of evolving socio-political dynamics, which then get appropriated by the state. Thus public and private security initiatives often get braided into local security assemblages where state law is not so much absent as reconfigured, with the spectacles of legal and illegal being graphically interwoven with each other.[59] The evolving nature of security privatisation is thus a complex process that involves multiple actors dependent upon local specificities and

---

[56] N. Ball, 'Strengthening Democratic Governance of the Security Sector in Conflict-Affected Countries', *Public Administration and Development, Public Admin. Dev*., 2005, Vol. 25, pp. 25–38, Published online in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/pad.345 (accessed on 16 November 2013).

[57] F. Ashe, 'From Paramilitaries to Peacemakers: The Gender Dynamics of Community-Based Restorative Justice in Northern Ireland', *The British Journal of Politics and International Relations*, 2009, Vol. 11, No. 2, p. 300.

[58] J. H. Skolnick, D. H. Bayley, 'Theme and Variation in Community Policing', *Crime and Justice*, 1988, Vol. 10 p. 35.

[59] G. Super, 'Volatile Sovereignty: Governing Crime through the Community in Khayelitsha', *Law & Society Review*, Volume 50, Number 2 (2016) p. 478.

historical roots, vigilantism being one of the most prominent among them. While it is not something strictly new, its efficacy in bringing down the incidence of violence or in maintaining state capacity as the main provider of security in conflict-prone zones globally is yet to be formally accepted. While greater acceptance of security-related conceptualisations like global 'security assemblages' give increasing legitimacy to the practice of using private security providers, including vigilante groups, it generates visible and invisible collateral damage and raises vital questions related to moral efficacy and legitimacy of the statist power project during our postmodernist times. Such questions have broader implications for the entire humanity going beyond mere academic queries.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201614

Trustworthy Nuclear Sovereigns? India and Pakistan after the 1998 Tests[1]

Kate Sullivan de Estrada
University of Oxford

Nicholas J. Wheeler
University of Birmingham

India and Pakistan both faced widespread international condemnation following their 1998 nuclear tests. Today the two countries stand apart in the global nuclear order. Pakistan remains a nuclear outsider, while India has been labelled a responsible nuclear state and permitted access to exceptional civil nuclear trading rights. This article offers an explanation for the divergent international responses to India and Pakistan's decision to become nuclear-armed states. Rather than presenting a materialist explanation for the differing responses of the international community in terms of geopolitical, strategic and economic factors, or a normative approach that focuses on shifting conceptions of India and Pakistan's identities as political systems, we focus instead on changes in individual and collective perceptions of India's trustworthiness. At the base of the starkly contrasting response to a nuclear India and a nuclear Pakistan, we argue, is an assessment that India can be trusted with nuclear weapons, while Pakistan cannot. We show how India made the journey from nuclear rogue to nuclear partner and demonstrate where Pakistan fell short. We conclude with some reflections on perhaps the most important question that can be asked of states and leaders in the nuclear age: who can be trusted with the possession of nuclear weapons?

Keywords: India, non-proliferation, nuclear weapons, Pakistan, trust, trustworthiness.

1. Introduction

Changing international attitudes towards India's decision in 1998 to become an overtly nuclear-armed state present a puzzle in the history of the nuclear non-proliferation regime. In May 1998, both India and Pakistan faced widespread international

Kate Sullivan – Lecturer in Modern Indian Studies at the School of Interdisciplinary Area Studies, University of Oxford.
Nicholas J. Wheeler – Professor of International Relations and Director of the Institute for Conflict, Cooperation, and Security at the University of Birmingham.

[1] An earlier version of this article was presented at the workshop *South Asia in Transition: Democracy, Political Economy and Security*, organised by the Department of Politics and International Relations, University of Hull, from 25–27 August 2011. The authors would like to thank Bhumitra Chakma for hosting this event.

condemnation and sanctions after they tested nuclear weapons. Yet less than a decade later, India, a non-signatory of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), had signed a bilateral agreement with the United States that provided it with exceptional civil nuclear trading rights in return for only very limited non-proliferation commitments. Moreover, three years later, this bilateral agreement received endorsement by the then 45 members of the Nuclear Suppliers Group (NSG). The latter granted India an exemption from the core norm which has governed the group's export policy since the early 1990s, namely, that no state would have access to civil nuclear materials and technologies unless all of its nuclear facilities were under 'full-scope' International Atomic Energy Agency (IAEA) safeguards. It appeared that India's international status in the nuclear sphere had shifted from nuclear rogue to nuclear partner. The international response in the same period to Pakistan's nuclearisation stands in sharp contrast to that of India's. To Islamabad's considerable frustration and disquiet, the international community[2] perceived Pakistan's acquisition of nuclear weapons as a source of fear and anxiety. As a result, Pakistan has not benefited from an equivalent exemption and the attendant recognition and privileged trading benefits.

Explaining the starkly contrasting international responses to India and Pakistan's decision to become nuclear-armed states is a key purpose of this article. International Relations theory would suggest two broad lines of enquiry here. The first, 'materialist' approach would explain the differing responses in terms of geopolitical, strategic and interest-based factors. According to this view, the political and diplomatic resources expended by the United States to secure India's inclusion in the global civil nuclear technology regime can be framed as part of a broader US–India strategy. This aims at enhancing India's international status and fostering economic growth, thereby cultivating India as a powerful counter-weight to China in Asia.[3] A further dimension of the materialist explanation would focus on how the Indian exemption drew acceptance by members of the international community because of the economic benefits to be derived from civil nuclear trade with India.[4] The second, 'normative' approach would explain the differing responses in terms of shifting conceptions of identity. On this reading, it is the nature and character of India and Pakistan's political systems which determine the international community's response to their nuclearisation.[5]

It is our contention that both materialist and normative approaches contribute to understanding the different international responses to India and Pakistan's nuclearisation over the last decade. Nevertheless, we consider that there are significant analytical

[2] By the use of the term 'international community' we refer principally to the NSG (in particular its G8 members), and, where relevant, the wider membership of the NPT.

[3] G. Perkovich, *Faulty Promises – The U.S.-India Nuclear Deal*, Policy Outlook, No. 21, 7 September 2005, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

[4] T. Dalton and M. Krepon, *A Normal Nuclear Pakistan*, Washington, D.C.: Stimson Center and Carnegie Endowment for International Peace, 2015, p. 28.

[5] J. Hayes, 'Identity and Securitization in the Democratic Peace: The United States and the Divergence of Response to India and Iran's Nuclear Programs', *International Studies Quarterly*, 2009, Vol. 53, pp. 977–999.

benefits to be derived from supplementing these theoretical perspectives with a focus on the concept of trust and, especially, the notion of trustworthiness. We show in the article how a focus on the international community's perception of Indian and Pakistani nuclear trustworthiness, and the efforts of both those countries in winning this, delivers new insights into an understanding of the different treatment of the two South Asian nuclear powers. In doing so, the article responds to perhaps the most important question that can be asked of states and leaders in the nuclear age, namely, who can be trusted with the possession of nuclear weapons?

One answer to the above question was provided by the founder members of the NPT in 1968. The Treaty restricted the legal right to possess nuclear weapons to the five recognised 'Nuclear Weapon States' (NWS) which had tested and developed nuclear weapons before 1 January 1967. This dividing of the world into nuclear 'haves' and 'have-nots' has been strongly opposed by India and Pakistan, not least because the category of NWS implies that these states and these states alone can be trusted with military nuclear capabilities.

Both India and Pakistan's overt nuclearisation in May 1998 has served to unsettle the hitherto stable categorisation between the NWS and the Non-Nuclear Weapon States (NNWS). Neither India nor Pakistan can be treated as NWS under the NPT (given the Treaty's definition of a NWS), and yet nor can the parties to the Treaty ignore the material reality that both states now possess nuclear weapons. Put differently, the cases of India and Pakistan raise the question of how NPT insiders should deal with the challenge posed by outsiders.

This question is particularly salient in the case of India, and the second purpose of the article is to chart India's journey from nuclear outsider to partial inclusion in the ranks of the trusted. For decades, India, in particular, challenged the Treaty's discriminatory character, refusing to accede to the NPT, and guarding its legal right to test and its sovereign entitlement to develop nuclear weapons. As nuclear outsider, India struggled as global non-proliferation norms were strengthened and consolidated and multilateral technology denial regimes established, many prompted by India's continuing defiance of the Treaty.[6] The exception granted to India by the US nuclear deal and the NSG endorsement ended India's status as a nuclear outsider in a significant way.[7]

It will be evident from the focus on questions of nuclear trustworthiness that our interest in this article is two-fold: first, a comparison of the perceptions of the international community towards India and Pakistan, and second, how India came to be trusted. We proceed in four stages. First, we introduce the concept of trustworthiness

---

[6] B. Chellaney, *Nuclear Proliferation: The U.S.-Indian Conflict*, New Delhi: Orient Longman, 1993; F. Frankel, 'Preface', in F. Frankel (ed.), *Bridging the Non-Proliferation Divide: The United States and India*, Delhi: Konark, 1995, pp. v–x.

[7] The endorsement did not permit India membership to the NSG, however, and some analysts have suggested that India's 'effort to join the mainstream in the nuclear order' will not be complete until it achieves admission to the civil nuclear trading body. Dalton and Krepon, op.cit., p. 28.

as it relates to the nuclear domain. In particular, we show how it enriches the concept of 'responsible nuclear sovereignty' developed by William Walker.[8] The second part of the article begins to set out the narrative of India's journey from nuclear outsider to insider, analysing India and Pakistan's initial attempts to minimise the negative international responses to their decisions to test. The third part of the article chronicles how US dialogical engagement began to build trust between Washington and New Delhi whilst failing at the same time to establish a similar trusting rapport with Pakistan. The final section shows how the changing US assessment of India's nuclear trustworthiness spills over to the broader international community. This was symbolised and institutionalised when the NSG granted India an unprecedented set of privileges and benefits for a non-NPT state in 2008.

2. Why trustworthiness?

We argue that the concept of nuclear trustworthiness allows us to look beyond apparently neutral observations of behaviour to incorporate unexamined aspects of identity. It does this by showing how characterisations of behaviour, for example as responsible, good/bad, trustworthy/untrustworthy etc., are interpreted through individual perceptions and collective mind-sets. The notion of trustworthiness has been applied to the study of international nuclear politics,[9] and this language is regularly invoked in policy discourse. Hugh Gusterson, for example, has explored policy talk of this kind and critiqued the manner in which Western states have implied that some leaders and polities can be trusted with nuclear weapons while others cannot.[10] In pointing to the 'common perception in the West that nuclear weapons are most dangerous when they are in the hands of Third World leaders', Gusterson's analysis hints at deeper, unwritten rules about the kinds of states deemed 'trustworthy' in nuclear politics, and locates them in the discourse as well as the institutions of non-proliferation.[11]

Our focus on trustworthiness contributes to the idea of 'responsible nuclear sovereignty', which centres on behavioural norms.[12] According to Walker's definition, a responsible nuclear sovereign is 'respectful of certain widely accepted norms of behaviour'.[13] The case of India clearly shows how India did not respect key

[8] W. Walker, 'The UK, threshold status and responsible nuclear sovereignty', *International Affairs*, 2010, Vol. 86, No. 2, pp. 447–464, p. 229. See also, W. Walker and N. J. Wheeler, 'The Problem of Weak Nuclear States', *The Nonproliferation Review*, 2013, Vol. 20, No. 3, pp. 411–431.

[9] J. Ruzicka and N. J. Wheeler, 'The Puzzle of Trusting Relationships in the Nuclear Non-Proliferation Treaty', *International Affairs*, 2010, Vol. 86, No. 1, pp. 69–85.

[10] H. Gusterson, 'Nuclear weapons and the Other in the Western Imagination', *Cultural Anthropology*, 1999, Vol. 14, No. 1, pp. 111–113.

[11] Ibidem, p. 111.

[12] Walker, op. cit.; Walker and Wheeler, op.cit.; N. Horsburgh, 'Problematizing the Idea of a Responsible Nuclear Armed State: China and the Global Nuclear Order,' IR Research Colloquium, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 24 January 2013.

[13] Walker, op.cit., p. 229.

non-proliferation norms and yet still earned recognition – from the United States most prominently – as a responsible nuclear sovereign.[14] Not only was India a non-signatory to the NPT, but, in the wake of its nuclear tests, New Delhi refused to accept key non-proliferation standards demanded by the international community: the signing of the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) and participation in negotiations towards a Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT). Despite India's failure to fulfil these behavioural norms, by 2005 the United States had categorised India 'as a responsible state with advanced nuclear technology' and in 2008 the international community bestowed upon India hitherto unprecedented nuclear privileges.[15]

The Indian case suggests the complexities involved in deciding when a state is acting as a responsible, and we believe a focus on trust and trustworthiness offers a new avenue for doing so. To pin down what we mean by the term 'trustworthiness', we refer to work on trust and international conflict by Aaron Hoffman, who defines trust as 'an attitude involving a willingness to place the fate of one's interests under the control of others in a particular context. This willingness is based on the belief, for which there is some uncertainty, that potential trustees will protect the interests placed in their control, even if they must sacrifice some of their own interests in doing so'.[16] Hoffman's conceptualisation of trust centres on the acceptance of vulnerabilities on the part of the party or parties who decide to trust.[17] In the concrete case of the decision by the international community to admit India into the civil nuclear trading regime through the NSG waiver in 2008, those vulnerabilities included the risk of further proliferation on the part of India. More specifically, members of the NSG gambled with the possibility that New Delhi could use imported materials to sustain its civil nuclear programme while redirecting its indigenous nuclear materials to support its nuclear weapons program.[18] Trusting India with access to civil nuclear trade meant accepting that New Delhi would not seek to benefit militarily from such access.

When in 2005 the United States categorised India as a responsible state and the members of the NSG subsequently affirmed this appraisal, India had not met the institutionalised non-proliferation benchmarks to merit such a categorisation. And yet, the international community appeared to find a way to trust India with access to civil nuclear trade. Moreover, the decision by the international community to trust

---

[14] K. Sullivan, *Is India a Responsible Nuclear Power?*, RSIS Policy Report, March 2014, https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/is-india-a-responsible-nuclear/#.VkmwdbfhCUk (accessed on 9 November 2015).

[15] 'Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh', 18 July 2005, Washington, D.C., http://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/2005/49763.htm (accessed on 11 November 2015).

[16] A. M. Hoffman, *Building Trust: Overcoming Suspicion in International Conflict*, Albany: State University of New York Press, 2006, p. 17.

[17] Ruzicka and Wheeler, op. cit.; N. J. Wheeler, 'Investigating diplomatic transformations', *International Affairs*, 2013, Vol. 89, No. 2, pp. 477–496.

[18] J. Bajoria and E. Pan, 'The U.S.-India Nuclear Deal', *Council on Foreign Relations*, 5 November 2010, http://www.cfr.org/india/us-india-nuclear-deal/p9663 (accessed on 10 November 2015).

India in this way is yet to be extended to Pakistan. Given the international opprobrium which greeted both India and Pakistan's tests in 1998, how did this asymmetric transformation become possible? Below, we begin to chart the shifting perceptions of India's trustworthiness on the part of the international community.

3.1 India and Pakistan as nuclear rogues

The nuclear tests conducted by India on 11 and 13 May 1998 and by Pakistan on 28 and 30 May drew condemnation from 152 nations and several key international organisations, including the G8, which convened a special meeting in London on 12 June 1998 to formulate a response.[19] Adding to the opposition voiced by the United Nations Security Council in adopting Resolution 1172,[20] the G8 statement declared that the nuclear tests had impacted negatively upon the security environment on the Subcontinent, compromised India and Pakistan's economic futures, and undermined global efforts towards nuclear non-proliferation and nuclear disarmament.[21] The G8 statement pointed to a difficult road ahead for the two new nuclear-armed states, promising that '[t]he negative impact of these tests on the international standing and ambitions of both countries will be serious and lasting.'[22]

India's decision to test imposed upon the world its own answer to the question of who can be trusted with nuclear weapons, hitherto only addressed by the NPT. India had anticipated the resulting international response and in an effort at damage limitation, New Delhi went to considerable lengths to show that it could be a responsible possessor of nuclear weapons. The narrow segment of the Indian leadership apprised of the clandestine plan to test in May 1998 had no doubt that it would trigger, in the words of Jaswant Singh, 'a storm of protests'.[23] Then Senior Advisor on Defence and Foreign Affairs to Prime Minister Atal Bihari Vajpayee, Singh later narrated an account of India's anxious first day of testing that exposed both the leadership's giddy anticipation of 'an event that would alter an existing order' and their fretful expectation that the tests 'would confront us … with a phalanx of challenges'.[24] Official press statements released by the Indian Ministry of External Affairs (MEA) on 11 and 13 May defiantly declared India's 'proven capability for a weaponised nuclear programme' but equally sought to minimise international opprobrium. MEA officials stressed India's 'impeccable'

---

[19] S. Talbott, 'Dealing with the Bomb in South Asia', *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2, March/April 1999, pp. 110–122, p. 110.

[20] United Nations Security Council, 'Resolution 1172', 6 June 1998, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/158/60/PDF/N9815860.pdf?OpenElement (accessed on 11 November 2015).

[21] 'G8 Foreign Ministers Communiqué on Indian and Pakistani Nuclear Tests', London, 12 June 1998, http://www.g8.utoronto.ca/foreign/fm980612.htm (accessed on 10 November 2015).

[22] Ibidem.

[23] J. Singh, *In Service of Emergent India: A Call to Honor*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, p. 231.

[24] Ibidem, p. 99.

record in exercising 'the most stringent control on the export of sensitive technologies, equipment and commodities especially those related to weapons of mass destruction', and they expressed India's willingness to commit to 'any global disarmament regime which is non-discriminatory and verifiable'.[25] The MEA statements highlighted India's adherence to both the Chemical Weapons Convention and the Biological Weapons Convention and signalled India's readiness to adhere to parts of the CTBT and participate in negotiations leading to a FMCT.

This campaign to project India as a responsible possessor of nuclear weapons continued in a series of Parliamentary statements. For example, in late May 1999, Vajpayee summarised the contours of India's new nuclear policy. India had acted with restraint and developed only a minimum credible deterrent, had announced a voluntary moratorium on further testing, was willing to discuss both signature of the CTBT and of the FMCT, and was prepared to consider a 'no-first-use agreement' with Pakistan and other bilateral or multilateral partners. Vajpayee declared that these initiatives 'address substantially, a number of concerns expressed by other countries'.[26] He also conveyed the Indian Government's willingness to engage 'with all principal interlocutors in a responsible dialogue'.[27]

By projecting an identity as a state with peaceful intentions and a singular record of disarmament initiatives, the statements attempted to present the tests as a comparatively small event in a broader history. Disarmament initiatives, Vajpayee claimed, still formed 'the cornerstone' of India's nuclear doctrine.[28] The message being sent was that India was now a nuclear-armed state, but it was one that had behaved responsibly in the past and could be trusted to behave responsibly into the future. Despite these attempts by India to portray itself as a responsible nuclear power and to offer evidence that it could be trusted to remain so, the United States led a group of states in imposing sanctions against India in the immediate aftermath of the tests.

In contrast to India, Islamabad sought to limit international condemnation by presenting its tests as a legitimate security response to India's decision to nuclearise the subcontinent. Pakistan was, however, equally unsuccessful in avoiding sanctions, reflecting the perceptions of the international community that like India, it also could not be trusted to act responsibly with its nuclear weapons. Moreover, compared to India's attempt to challenge such perceptions, it appears that Pakistan did not at this time

---

[25] Government of India, 'Announcement by the Prime Minister', 11 May 1998, New Delhi, http://pib.nic.in/archieve/lreleng/lyr98/l0598/PIBR110598.html (accessed on 12 November 2015); Government of India, 'Planned Series of Nuclear Tests Completed', 13 May 1998, New Delhi, http://pib.nic.in/archieve/lreleng/lyr98/l0598/PIBR130598.html (accessed on 12 November 2015).

[26] A. B. Vajpayee, 'Prime Minister's reply to the discussion in Lok Sabha on nuclear tests on May 29, 1998', *India News*, 16 May – 15 June 1998, pp. 9–10, http://www.indianembassy.org/inews/mayjune1598.pdf (accessed on 13 August 2011).

[27] Ibidem, p. 10.

[28] Ibidem.

explicitly articulate its responsible credentials.[29] Indeed, Pakistan sought, among other things, to use the tests to gain political leverage on the Kashmir issue by emphasising the dangerous security situation created by the nuclearisation of South Asia.

3.2 Dialoguing with the United States

The United States was the most important actor that Pakistan and India had to convince if they were to be accepted as responsible and trustworthy nuclear sovereigns. At the same time, the Clinton administration was developing a policy of engagement towards the two South Asian nuclear outsiders, centred on India and Pakistan meeting a series of institutionalised non-proliferation benchmarks. What has to be understood is how it became possible for India to begin to gain the trust of the United States, despite resisting the proposed US benchmarks. Conversely, Pakistan also rejected the benchmarks but failed to gain the trust of its former patron.

The policy of US engagement took the form of dialogues between US Deputy Secretary of State Strobe Talbott and Indian and Pakistani interlocutors. The negotiations conducted from 1998 to 2000 between Talbott and India's Jaswant Singh attempted – according to the interlocutors themselves – to develop a relationship of trust between the two estranged countries.[30] According to Singh, India had found itself 'explaining the logic of India's nuclear programme to an initially suspicious world, and ultimately bringing that world as close to India's view as circumstances permitted'.[31] Talbott's account corroborates Singh's claim, recognising that 'Jaswant had come to Washington with a subliminal message in support of an overarching goal: to persuade the American government that … a democratic, socially cohesive, politically confident India could be trusted with the bomb'.[32]

Singh's success in developing trust in the Indo-US relationship stood in contrast to the failure of the United States to secure Indian signatures on non-proliferation instruments. Indeed, Talbott saw his interaction with Singh as an 'edifying' experience: 'I came to understand much that I had not known about Indian history and the lingering effect of British rule; the complexity of Indian society, culture, and religion; the ins and outs of Indian politics; and, crucially, Indians' adamancy about their sovereignty'.[33] Singh and Talbott's diplomatic exchange shows the importance of one-to-one dialogue

---

[29] An exception to this is the 1999 *Foreign Affairs* article submitted by Pakistani Foreign Secretary Shamshad Ahmad, which underscored how Pakistan was 'acutely aware of the risks and responsibilities accompanying nuclear weapons'. S. Ahmad, 'The Nuclear Subcontinent: Bringing Stability to South Asia', *Foreign Affairs*, July/August 1999, http://www.foreignaffairs.com/articles/55222/shamshad-ahmad/the-nuclear-subcontinent-bringing-stability-to-south-asia (accessed on 11 November 2015).

[30] See Singh, op.cit.; Talbott, *Engaging India*, op.cit.

[31] Singh, op.cit., p. xviii.

[32] Talbott, *Engaging India*, op.cit., p. 121.

[33] S. Talbott, 'Foreword', in J. Singh, *In Service of Emergent India: A Call to Honor*. Bloomington and Indianapolis, 2007, pp. ix–xiii, p. x.

and personal chemistry in improving relations between states. Above all Singh proved successful in convincing his US interlocutor of his personal trustworthiness, and by extension, that of India.[34]

The US diplomatic transformation towards India during this period was evident in US President Bill Clinton's visit to New Delhi in March 2000. Clinton showed unprecedented sensitivity to the Indian position when he declared before a joint session of the Indian parliament that 'only India can know if it truly is safer today than before the tests. Only India can determine if it will benefit from expanding its nuclear and missile capabilities.'[35] Not only had the United States failed to secure institutionalised commitments on key non-proliferation instruments, but it now recognised India's sovereignty over its own decisions in the nuclear domain.

In the same period, Talbott's parallel dialogue with Pakistan failed to alter US perceptions in an equivalent way. Pakistan's approach had been to argue that the new risks created by the nuclearisation of the subcontinent would be eliminated if the focal point of the violent conflict between India and Pakistan, namely Kashmir, was resolved once and for all. Talbott's narrative of the dialogue recalls conversations between him and the Pakistani Prime Minister Nawaz Sharif and Foreign Secretary Shamshad Ahmad in which his two Pakistani interlocutors declared, 'If the United States would just devote ten percent of the energy to Kashmir that it was giving to the Middle East peace process … the world could "rest easy" about India and Pakistan having nuclear weapons, since the most likely cause for a war would be removed.'[36] The rationale behind Pakistan's tacit invitation to the United States to act as a third party arbiter was that the outcome would be favourable to Pakistani interests. Talbott's account is given added credence by Foreign Minister Gohar Ayub Khan's statement on 20 June 1998 warning that 'with the situation so volatile and in the presence of mistrust and suspicion … a nuclear conflict could erupt'.[37] It appears that the Foreign Minister, like Sharif and Ahmad after him, was inviting the international community to take steps to promote cooperation between India and Pakistan. Given Washington's historic policy of tilting towards Islamabad on the Kashmir issue, it is reasonable to conclude that these decision-makers were anticipating that any US intervention would be in Pakistan's favour.

If Pakistan's 'Kashmir first' approach was its primary refrain in the dialogue, the United States was more concerned with whether the democratic Pakistani leaders with whom it was dealing could be trusted on their ability to deliver on their commitments and promises. Talbott's concern was that 'Pakistani democracy was so fragile' and

---

[34] Indeed, Talbott viewed Singh's conduct as 'without exception, honourable. When he told me what he thought he could accomplish or deliver, I believed him. When he explained why something he had thought possible had turned out not to be, I believed him' – Talbott, 'Foreword', op.cit, p. x.

[35] Talbott, *Engaging India*, op.cit., p. 199.

[36] Ibidem, p. 109.

[37] A. Iqbal, 'Pakistan Yet to React to U.S. Sanctions', *News*, 20 June 1998.

as a result of 'the shakiness of civilian control of the military even when there was a prime minister in charge of the country … elected leaders in Islamabad tended to look over their shoulders and worry about what was going on up the road in Rawalpindi'.[38]

The limits to Sharif's control over the military were demonstrated by the breakdown of the Lahore peace process and the ensuing Kargil conflict in 1999. In late 1998 and early 1999, India and Pakistan began to explore the possibility of initiating a diplomatic peace process. After discussions between the two leaderships, Vajpayee personally inaugurated the Delhi–Lahore bus service and met Sharif in Lahore on 21 February 1999. The summit had as its key substantive output the Lahore Declaration, which committed both parties to intensifying dialogue with a view to resolving all contested issues, including that of Jammu and Kashmir. Among other undertakings, India and Pakistan pledged their commitment to work together to reduce nuclear risk in the region by developing confidence-building measures in the nuclear and conventional domains.[39]

The dramatic, performative nature of the Lahore Summit permitted Vajpayee and Sharif to engage in an elaborate, public display of trust-building with one another, and, implicitly, with the international community.[40] Since encouraging a tension-reducing dialogue between the two neighbours had been a key US priority, the Lahore peace process drew international acclaim and offered some reassurance that India and Pakistan were taking steps towards a more productive and less volatile relationship.

To Indian and international surprise, however, a few months after the meeting in Lahore, Pakistani forces infiltrated across the Line of Control (LoC) (the military control line between India and Pakistan in Kashmir) near the town of Kargil. This triggered a crisis between the two countries that threatened to escalate into full-scale war. How far Kargil was an operation undertaken by a Pakistani military machine operating outside of civilian control, or one in which Sharif was complicit, remains contested. The immediate concern internationally, however, was that the conflict could lead to a nuclear exchange. Major battles took place between Indian and Pakistani forces, but hostilities rapidly came to an end following an emergency meeting between Sharif and President Clinton in Washington on 4 July. If anything confirmed US doubts over civilian control of the military in Pakistan, it was this meeting. According to Bruce Riedel, who was present, Clinton told Sharif – to the latter's astonishment – that the Pakistani military was readying its nuclear forces.[41] The immediate product of this meeting was a joint communiqué urging the 'immediate cessation of hostilities' and a commitment

[38] Talbott, *Engaging India*, op.cit., p. 107. Rawalpindi, the seat of the Pakistani military establishment, is often used as a shorthand for the latter.

[39] 'The Lahore Declaration', Lahore, 21 February 1999, http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/ip_lahore19990221.pdf (accessed on 11 November 2015).

[40] N. J. Wheeler, '"I Had Gone to Lahore With a Message of Goodwill But in Return We Got Kargil": The Promise and Perils of "Leaps of Trust" in India-Pakistan Relations', *India Review*, 2010, Vol. 9, No. 3, pp. 319–344; N. J. Wheeler, *Trusting Enemies*, Oxford: Oxford University Press, forthcoming in 2017.

[41] B. Riedel, *American Diplomacy and the 1999 Kargil Summit at Blair House*, Philadelphia: University of Pennsylvania, Center for the Advanced Study of India, 2002.

by Pakistan to take 'concrete steps' towards restoring the LoC.[42] The immense pressure faced by Sharif in this meeting also spelt out clearly the unequivocal support for India from the United States and the broader international community. Indeed, both the European Union and members of the G8 joined in attributing to Pakistan the blame for the conflict.[43] More generally, Clinton and his key advisors on Pakistan came away from the Kargil crisis confirmed in their prior belief that the democratic political leadership in Islamabad lacked civilian control over the Pakistani military and by extension over the country's nuclear assets. If there were trustworthy elements within the Pakistani leadership, it was difficult to know who they were and whether they could exercise effective command and control of Pakistan's nuclear forces.

Taking the long view, the outcome of the Kargil crisis was favourable to India. Pakistan paid heavily in terms of its international standing for what was widely interpreted as military adventurism. Following so closely on the tail of the Lahore Summit, Pakistan's attempt to achieve military gains in Kashmir appeared both to India and the international community as a betrayal of trust.[44] Meanwhile, where Pakistan had violated the LoC, India was careful during the Kargil conflict, as S. Paul Kapur points out, not to cross the *de facto* border, even though such a strategy placed Indian ground forces at greater risk and was not conducive to a swift end to hostilities.[45] Indeed, Clinton phoned Vajpayee to personally applaud India's restraint in respecting the inviolability of the LoC.[46] Expectations on the part of the Indian leadership as to the diplomatic rewards of this strategy proved correct. And as India's first televised war, Kargil provided an opportunity to secure domestic and international backing through an adroit use of the media.[47] Pakistan, on the other hand, had misjudged the international acceptability of its actions, anticipating the same level of US support on the Kashmir issue that it had enjoyed during much of the Cold War. The planners of the incursions at Kargil did not fully appreciate the extent of India's improved relations with the United States, nor that the risks posed by a breakdown in trust had a different meaning in a post-Cold War, post-1998 context. Indeed, Pakistan's military leaders

---

[42] P. Bidwai, 'U.S. brokers Kargil peace but problems remain', *Inter Press Service*, 5 July 1999, http://www.ipsnews.net/1999/07/politics-india-us-brokers-kargil-peace-but-problems-remain/ (accessed on 12 November 2015).

[43] 'India encircles rebels on Kashmir mountaintop', *CNN*, 2 July 1999, http://www.cnn.com/WORLD/asiapcf/9907/02/kashmir.pakistan/ (accessed on 12 August 2011).

[44] Wheeler, '"I Had Gone to Lahore…"', op. cit.

[45] Kapur's interviews with V. P. Malik, the Indian Chief of Army staff during the Kargil operation, and G. Parthasarathy, India's then High Commissioner to Pakistan, suggest that the Indian decision to refrain from crossing the LoC was taken 'mainly out of concern for world opinion'. S. P. Kapur, 'Ten Years of Instability in a Nuclear South Asia', *International Security*, 2008, Vol. 33, No. 2, pp. 71–94, p. 77.

[46] C. Rajghatta, 'Quit, then talk – US to Pak', *The Indian Express*, 26 July 1999, http://www.expressindia.com/ie/daily/19990726/ige26005.html (accessed on 12 August 2011); B. Clinton, *My* Life, London: Random House, 2004, p. 865.

[47] A. Tellis, C. Fair, J. J. Medby, *Limited Conflicts under the Nuclear Umbrella: Indian and Pakistani Lessons from the Kargil Crisis*, Santa Monica, CA: RAND, 2001, p. 6.

had underestimated the significance of the Lahore Summit. A RAND report produced in 2001 that drew on interviews with analysts, retired army officers, diplomats and journalists in Pakistan, suggested that the peace process was taken less seriously by many Pakistani officials, who were of the dismissive opinion that 'the Lahore Declaration was designed for the consumption of the international community'.[48] For Pakistan, this was a catastrophic miscalculation. Perhaps for the first time since India had referred the Kashmir conflict to the United Nations in 1948, the weight of international opinion came down fully in India's favour.

The difficulties the United States found in trusting Pakistan were underscored once again during President Clinton's visit to South Asia in 2000. In contrast to the respect he showed for New Delhi's right to determine how best to address its national security, during what was a five-day visit to India, Clinton spent only six hours on Pakistani soil.[49] A key reason for this, it later emerged, was intelligence that Al-Qaida were planning an assassination attempt on the President in Islamabad, forcing Clinton to land off-schedule in an unmarked plane.[50] In contrast to India, Pakistan's domestic environment appeared comparatively insecure, presenting a higher risk of terrorist activity.[51]

3.3 Establishing India as Nuclear Partner

The transformation in the eyes of the United States of India's nuclear status from rogue to partner was completed during the Bush administration. As part of a broader project to secure a strategic partnership with India, the United States, in the Indo-US Civil Nuclear Cooperation Agreement (first announced on 18 July 2005, signed on 2 March 2006, and concluded on 10 October 2008), categorised India as 'a responsible state' and pointed to its spotless record on nuclear non-proliferation.[52] A key consequence of the agreement was that the United States unilaterally reversed the position which the NSG had adopted in 1992 that had made nuclear cooperation with all NNWSs conditional upon the acceptance of 'full-scope' IAEA safeguards. The United States undertook to make adjustments to its domestic laws, work within international regimes to secure the provision of fuel supplies and the transfer of nuclear technology, and grant full civil nuclear energy cooperation to India. This would ensure that India acquired 'the same benefits and advantages' as other states with 'advanced nuclear technology'.[53]

One set of explanations for US support of the bilateral nuclear deal follows a materialist logic. At the domestic level, the nuclear agreement promised bilateral

---

[48] Ibidem, p. 8.
[49] Q. Aziz, 'South Asia after President Clinton's visit', *Pakistan Horizon*, 2000,Vol. 53, No. 2/3, pp. 27–29.
[50] T. Branch, 'The Clinton Tapes: A President's Secret Diary', London: Pocket Books, 2009.
[51] Dalton and Krepon, op.cit. p. 36.
[52] 'Joint Statement', op.cit.
[53] Ibidem.

economic opportunities in the civil nuclear sector (benefitting US nuclear energy interests, defence industries, and other suppliers of nuclear technology).[54] At the international level, the deal presented an opportunity to cement a new US–India partnership, offering increased cooperation on global challenges such as counter-terrorism, as well as a possible counter to a rising China.[55] The domestic, 'commercial' explanations especially, are supported by the fact that the necessary support for the agreement was achieved through intense lobbying by powerful groups within both India and the United States, including sections of the US Indian diaspora.[56] We fully accept the significance of such accounts, but it is our contention that material interests alone are insufficient in explaining the decision. As Kate Sullivan notes, 'nuclear trade with India could not even have been discussed without sufficiently widespread perceptions that Indian nuclear weapons were not a national security threat to the United States'.[57]

A normative understanding also delivers insights into how US support of the deal was possible: India was framed by the Bush administration as a 'good' democratic state. The Indo-US Joint Statement issued by Indian Prime Minister Manmohan Singh and President Bush in 2005 announced their shared determination to establish a 'global partnership … [a]s leaders of nations committed to the values of human freedom, democracy and rule of law'.[58] Indeed, the Bush administration's active pursuit of this partnership was explicitly linked to India's democratic credentials.

We accept that the Indo-US Civil Nuclear Cooperation Agreement would not have been possible without the Bush administration's wider ideological project of democracy promotion. However, we argue that this was a necessary but not sufficient condition for the deal. George Perkovich characterises the US position as one whereby the global non-proliferation regime is 'predicated on rules that do not sufficiently discriminate between bad actors and good actors', and as a result, 'the problem is bad guys with nuclear weapons'.[59] Indeed, Perkovich's analysis of the motivations of the core group of US officials who pushed the nuclear deal forward highlights how far the United States had travelled in accepting India's earlier claims that it could be trusted with nuclear weapons. US perceptions centred first on India's peaceful intentions towards the United States and the liberal international system; second, on India's compliance with international law, since as a non-signatory to the NPT and CTBT India's possession of nuclear weapons did not conflict with any international treaty; and third, on India's

---

[54] Sullivan, op.cit., p. 6.

[55] Ibidem.

[56] L. Weiss, 'U.S.-India Nuclear Cooperation: Better Later than Sooner', *Non-Proliferation Review*, Vol. 14, No. 3, 2007, pp. 429–457; J. A. Kirk, 'Indian-Americans and the US–India Nuclear Agreement: Consolidation of an Ethnic Lobby?', *Foreign Policy Analysis*, 2008, Vol. 4, No. 3, pp. 275–300.

[57] Sullivan, op.cit., p. 6.

[58] 'Joint Statement', op.cit.

[59] G. Perkovich, 'Democratic Bomb: Failed Strategy', *Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief 49*, 2006, http://carnegieendowment.org/2006/11/21/democratic-bomb-failed-strategy (accessed on 8 November 2015); Perkovich, *Faulty Promises*, op.cit., p. 2.

track record as 'a responsible steward of nuclear technology, material, and know-how' that rendered it a partner, rather than a threat, to non-proliferation.[60]

The agreement spoke directly to the longstanding Indian desire to be recognised as a nuclear responsible. It signalled that India could be trusted to behave responsibly, or more concretely, not to facilitate – directly or indirectly – its nuclear weapons programme by way of access to civil nuclear trade. In the July 2005 agreement with the United States, India had made an unprecedented concession by agreeing to separate its civilian and military nuclear programmes and subject the former to the IAEA safeguards system. Whilst significant given India's commitment to nuclear sovereignty, critics were quick to point out that there were no practical curbs on India using its indigenous nuclear materials to support its nuclear weapons program whilst using imported materials to sustain its civil nuclear programme.[61] Additionally, a partial safeguards system of this kind was incompatible with the export requirement of the NSG. The latter, as noted above, had been agreed in 1992 and was not formally part of the NPT, but it was aimed at strengthening the non-proliferation norm by restricting the benefits of nuclear commerce to those who were outside the Treaty. This NSG condition of supply was endorsed by the full membership of the NPT at the 1995 Review and Extension Conference. The Bush administration's decision in 2005 to exempt India from the NSG export requirement complicated the insider–outsider distinction by giving India some of the status and privileges it had sought as a nuclear-armed power but which hitherto it had been denied.

The proponents of the US–India deal argued that it was a 'creative, outside-the-box' way of bringing India into the framework of the nuclear non-proliferation regime.[62] Critics of the deal both inside and outside governments argued conversely that it had created a dangerous precedent by conferring a set of advantages upon a state that did not accept to be bound by the Treaty and its rules.[63] Consequently, it is all the more extraordinary that the 45 members of the NSG agreed on 6 September 2008 to exempt India from its core requirement that all nuclear trade was conditional on the acceptance of full-scope safeguards.

How, then, did the NSG exemption come about? The plenary meeting of the NSG, convened to consider the exception for India, took place in Vienna in early September, and at the outset it appeared that its members could not reach agreement on an exemption for India. France, the UK, Russia, and Japan expressed strong support of the waiver, and by the end of the first day of talks, only seven of the 45 member states remained in opposition to granting the waiver.[64] Indian journalist Siddharth

---

[60] Ibidem.

[61] Bajoria and Pan, op.cit.

[62] M. El Baradei, 'Rethinking nuclear safeguards', *Washington Post*, 14 June 2006.

[63] J. Carter, 'India nuclear deal puts world at risk', *International Herald Tribune*, 11 September 2008.

[64] A.Srivastava, 'NSG Waiver for India', *PacNet*, No. 46, 8 September 2008, http://csis.org/files/media/csis/pubs/pac0846.pdf (accessed on 12 November 2015).

Varadarajan, reporting in depth on the evolution of the talks, noted how a statement issued by India at the end of the first day appeared to revive hopes of an agreement.[65] On advice from Germany, India's External Affairs Minister (EAM), Pranab Mukherjee, issued a statement[66] outlining the country's stance on non-proliferation.[67] The purpose of the statement, presented in the form of a letter, was to reiterate India's stand on disarmament and non-proliferation. In it, Mukherjee stressed India's long history of disarmament initiatives. He further emphasised India's voluntary commitment to a unilateral moratorium on nuclear testing, reaffirmed the Indian policy of no-first-use, and announced his leadership's willingness to work towards a FMCT. He again stressed India's positive non-proliferation record and made reference to India's 2005 Weapons of Mass Destruction and their Delivery Systems Act and the comprehensive system of export controls contained within it. In addition, Mukherjee underlined India's support for international efforts to curb the proliferation of enrichment and reprocessing (ENR) equipment or technologies to states not in possession of them.

Both Varadarajan's account of the negotiations and a further account by Anupam Srivastava highlight the significant role played by US diplomatic lobbying of the remaining recalcitrant NSG members for a positive outcome.[68] Yet a significant breakthrough, if Varadarajan's analysis is accurate, came about for reasons which go beyond a materialist explanation. The contents of Mukherjee's statement were, for the most part, not legally binding and promised no material benefit to NSG members. Yet his assurances were able to influence the attitudes of enough of the previously dissenting members of the NSG to minimise opposition. Indeed, John Rood, Undersecretary of State and the chief US negotiator in Vienna, claimed that Mukherjee's statement provided the 'necessary reassurance and momentum' to the deliberations.[69] Further support for the significance of Mukherjee's statement can be seen in the inclusion of references to its text in the NSG's final 'Statement on Civil Nuclear Cooperation with India'.[70]

The NSG waiver was an extremely fortuitous outcome for India. As a result of the implementation of this exception, India became the first nuclear-armed state outside the NPT permitted to engage in nuclear commerce with the rest of the world. Meanwhile, Pakistan has continued to face an outright denial of access to civilian nuclear technology, despite lobbying to the contrary by both Pakistan and China.[71] Islamabad's continuing

---

[65] S. Varadarajan, 'Thirty words that saved the day', *The Hindu* online edition, 8 September 2008, http://www.hindu.com/2008/09/08/stories/2008090856401200.htm (accessed on 12 November 2015).

[66] P. Mukherjee, 'Statement by External Affairs Minister of India Shri Pranab Mukherjee on the Civil Nuclear Initiative', 5 September 2008, http://www.nti.org/media/pdfs/6_ea.pdf?_=1316627913 (accessed on 11 November 2015).

[67] Varadarajan, op.cit.

[68] Srivastava, op.cit.

[69] Rood, cited in Srivastava, op.cit.

[70] Ibidem.

[71] 'China Questions Indian Membership in Nuclear Suppliers Group', *Global Security Newswire*, 18 July 2011, see: http://gsn.nti.org/gsn/nw_20110718_5211.php (accessed on 12 November 2015).

failure to earn the trust of the international community is the result of a sequence of events that have underscored the fragmented nature of the Pakistani state. The military coup against Sharif in late 1999 showcased the power of the Pakistani military to dictate political outcomes inside the country. Pakistan's status as a nuclear outsider was again underscored by revelations that the Pakistani nuclear scientist, A. Q. Khan, had been operating what was widely described as a 'nuclear Wal-Mart'.[72] The anxieties triggered by elements within the Pakistani state actively operating in a nuclear black market have been further accentuated by fears about the vulnerability of Pakistan's nuclear assets to seizure by disaffected groups within the Pakistani state, perhaps allied to external terrorist groupings. In the eyes of much of the international community, Pakistan still falls some way short of appearing as a trustworthy nuclear sovereign. This fact was underscored most recently during the October 2015 visit of Pakistani Prime Minister Nawaz Sharif to the United States. While commentators speculated that Pakistan was seeking a civil nuclear deal to equal that of India, a senior White House official reportedly declared that the United States was 'not seeking an exception for Pakistan within the Nuclear Suppliers Group to facilitate civil nuclear exports'.[73]

4. Conclusion

This article has sought to understand how it was that the international community came to accept India as a partial nuclear insider. In doing so, it has advanced towards providing a new answer to the question of who can be trusted with nuclear weapons, other than the one already offered by the NPT. By contrast, Pakistan's status as a nuclear rogue has endured since its tests. Without dismissing the role that material and normative factors played in bringing about India's exemption by the NSG, our narrative has advanced a reading of the case that focuses on shifting perceptions of key members of the international community. This reading has sought to bring to the fore notions of trust and trustworthiness in understanding shifting attitudes and mind-sets in relation to India's nuclear status.

What trustworthiness offers beyond existing normative accounts can be seen in its enrichment of the concept of responsible nuclear sovereignty. The latter concept centres on behavioural norms but does not address what happens when observable behaviour fails to conform to established institutionalised benchmarks. Our narrative shows, in the case of India, that beyond these benchmarks there are less overt behavioural norms that constitute – on their own – sufficient grounds for a state to be recognised as a responsible nuclear sovereign. Responsible nuclear sovereignty, we argue, cannot

---

[72] See, for example, C. Clary, 'Dr Khan's Nuclear Wal-Mart', *Disarmament* diplomacy, No. 76, March/April 2004, http://www.acronym.org.uk/dd/dd76/76cc.htm (accessed on 14 November 2015).

[73] 'Nuclear weapons issue spoils Sharif's trip to the US', *Aljazeera* online edition, 24 October 2015, http://www.aljazeera.com/blogs/asia/2015/10/nuclear-weapons-issue-spoils-sharif-trip-151023220220297.html (accessed on 12 November 2015).

solely be measured in terms of overt behaviour. The concept of trustworthiness fills this gap by capturing the role played by less overt behavioural norms. These, in turn, are a function of changing perceptions and collective mind-sets. Our strongest evidence for this claim is that the key players themselves, as we showed in relation to the Talbott–Singh dialogue, invoke the categories of trust and trustworthiness in their own explanations of how it was that the United States came to trust India with the bomb, despite New Delhi's failure to meet non-proliferation benchmarks.

Turning to materialist explanations, we would argue that our approach raises an important challenge to such accounts. We make two key points here in relation to the NSG decision. First, even if states calibrated their changing responses to India's nuclear status according to the commercial and strategic benefits promised, such cost-benefit calculations would shift if the relevant actors anticipated that India would abuse these privileges. Indian abuse was certainly a possibility, however, and states accepted a degree of vulnerability in choosing to trust India. Yet, the prior decision about whether India could be trusted with an exemption is crucial to understanding how costs and benefits were framed by members of the NSG. Second, the counterfactual of a Pakistani exemption promising equivalent commercial and strategic benefits supports our argument because of the implausibility – still today – of the NSG risking the costs of misplacing trust in a fragmented and unpredictable Pakistani state.

A further contribution of our analysis is that trustworthiness can be seen to be not merely a permissive factor in the augmentation of international compacts but also an inherently valuable good. India was incentivised by the reward of achieving the status of responsible nuclear sovereignty, yet was firmly committed to its own conception of an appropriate non-proliferation framework and essential national security requirements. For these reasons, it resisted the benchmarks. A focus on trustworthiness offered the international community a means of bringing India into the global nuclear non-proliferation regime without requiring India to give up its nuclear weapons. India could enjoy its newfound status of being recognised as trustworthy while not compromising on its long-held critique of the discriminatory character of the NPT. While the value of states meeting overt institutionalised non-proliferation norms should not be underestimated, the case of India holds out the promise that a focus on trustworthiness provides the international community with a new answer of how to include other nuclear outsiders.

Several years after India was granted the 2008 NSG waiver, for some, the question of Indian *membership* of the NSG now stands as the next test of India's insider status in the global nuclear order.[74] NSG consultations commenced in late 2015 on the question of India's admission, which can only be agreed by consensus, with a view to action in the NSG plenary session in June 2016.[75] The Obama administration announced its

[74] Dalton and Krepon, op.cit.

[75] S. Haidar, 'Nuclear Suppliers may admit India', *The Hindu* online edition, 31 October 2015, http://www.thehindu.com/news/national/nuclear-suppliers-may-admit-india/article7824763.ece (accessed on 12 November 2015).

support for India's entry into the NSG in 2010, and the United States again appears to be in support of an exceptionalist route to Indian membership.[76] Other governments, notably that of China, remain opposed to an Indian exception.[77] Some prefer an approach to membership that is based on set criteria, allowing for the possibility that Pakistan, too, may be granted NSG membership.[78] Yet, while a 2015 report, jointly issued by two prominent US think tanks, proposed NSG membership as a way for Pakistan to 'become a normal, nuclear state', its authors conceded that, still, 'India's nuclear weapons are widely perceived to be less threatening than Pakistan's'.[79] In other words, India has become recognised as a trustworthy nuclear sovereign, whereas Pakistan has not.

[76] Dalton and Krepon, op.cit., p. 28.

[77] For the context of Chinese opposition to India's membership to the NSG, see: N. Horsburgh, 'Chinese Views of a Nuclear India: From the 1974 Peaceful Nuclear Explosion to the Nuclear Suppliers Group Waiver in 2008', in K. Sullivan, *Competing Visions of India in World Politics: India's Rise Beyond the West*, Basingstoke: Palgrave, 2015, pp. 34–48.

[78] Dalton and Krepon, op.cit., p. 28.

[79] Ibidem, pp. 4; 36.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201615

Chinese Perception of the US – Exploring China's Foreign Policy Motivations[1]

Biwu Zhang

Xiamen University

This paper tries to explore China's foreign policy motivations vis-à-vis the United States in the 1990s and in the current period. This research indicates that in terms of national interest, China's dominant inclinations toward the US in the 1990s were appeasement and cooperation. The findings regarding the perceptions of American economy and politics indicate that when national interest was not directly involved, for the Chinese the great differences between the US and Chinese economic and political systems would not necessarily lead to conflict between the two countries and would rather provide a basis for cooperation. In the 1990s, the dominant images of the US in China were as follows: a partner, a role model, an imperialist power. All these images support the proposition that China was a status quo power. This paper tries to explore China's motivation toward the United States in the current period via case studies and literature survey. The two cases studied are the South China Sea disputes and the Chinese proposal of forging a 'New Type of Great Power Relations' between the US and China. These two cases suggest that currently the United States is perceived in China mainly as a partner and an imperialist power. The behavioural implications of these two images are that promoting cooperation and avoiding confrontation remain China's foreign policy motivation regarding the United States. This conclusion is supported by a survey of relevant documents and academic literature.

Keywords: US–China relations, foreign policy motivation, perception, image

Chinese Perceptions of the United States in the 1990s

Since the early 1990s, heated debates have been going on regarding the implications of the rise of China for the future global order. However, one understudied aspect is China's foreign policy motivations. To consider whether there is a Chinese threat to the United States, it is necessary to address two fundamental questions: whether

Biwu Zhang – Professor, School of International Relations, Xiamen University, Xiamen, China and Professor, Xiamen University, Malaysia Campus, Selangor Darul Ehsan, Malaysia.

[1] The first part of this paper draws from the author's book: *Chinese Perceptions of the U.S.: An Exploration of China's Foreign Policy Motivations*, published by Lexington Books in 2012. This paper was supported with a research grant from Fujian Province, China (2012B168). The author wishes to express grateful thanks to Prof. Andrew Linklater for his helpful comments.

China has the capabilities to challenge the US and whether China has the motivations to do so. This paper will analyse China's foreign policy motivations vis-à-vis the US systematically, and it will look at the following aspects:

Chinese perceptions of American power,
Chinese perceptions of threat and opportunity from the United States,
Chinese perceptions of American economy, and
Chinese perceptions of American politics.

I. Chinese perceptions of American power

Chinese scholars generally accepted that throughout the 1990s the United States was undisputedly an unrivalled power and that no country in the near future would be in a position to challenge the US's status as the sole superpower or catch up with the US in any major power dimension.

In the 1990s, Chinese scholars generally perceived the US as an economic behemoth, the most advanced capitalist country. The US's GDP accounted for 25–30 per cent of the world's total. In the beginning of the 1990s, one influential opinion was that the US was the sole superpower but one in relative decline, with the European Community and Japan emerging as strong competitors. As the decade drew on, the United States' status as an economic giant loomed larger and larger. Towards the late 1990s, compared with other Western countries, the US economy was considered the only flower in the garden that was blooming.[2]

Militarily, the United States was considered unquestionably the dominant power in both conventional and nuclear capabilities. The US military expenditure was about three times that of Russia and more than 10 times that of China. It was so strong that it was capable of intervening frequently in other countries' internal affairs. The end of the Cold War in the US's favour and the breath-taking victory in Operation Desert Storm symbolised the emergence of the US as the sole superpower. The United States and Russia jointly possessed over 95 per cent of all the nuclear weapons in the world. At the end of the Cold War, the US and Russia were roughly on a par in terms of nuclear weapons. After the end of the Cold War, the US was perceived as enjoying superiority over Russia, but long after the end of the Cold War Russia was still regarded as the only country capable of militarily balancing the US.[3]

---

[2] Wu Tianbo, '美欧日经济力量对比及其变化趋势' [A Comparison of the Economic Capabilities of the US, Europe, and Japan and the Future Trend], 国际问题研究 (Winter 1992), p. 13; Zhang Xiaotang, '评美国衰落论的四大经济支点' [On the Four Economic Pillars of American Decline Thesis], 世界经济与政治(January 1997), p. 71; Gu Wenyan, '美国经济在西方何以一枝独秀？' [Why Is US Economy the Only Flower in the Western Garden That Is Blooming?], 现代国际关系(June 1998), p. 7.

[3] Wang Jisi, '高处不胜寒' [It is Cold at the Top], 美国研究(Autumn 1997), p. 32; Wu Zhan, '美国当前的核武器政策与核裁军' [The US's Current Nuclear Weapons Policy and Nuclear Disarmament], 美国研究(Summer 1998), pp. 9–16, 24, 26–27; Zhang Yeliang, '试论美国的防扩散战略' [A Tentative Analysis of the US Anti-Proliferation Strategy], 美国研究(Winter 1996), p. 89.

The United States was the country with the greatest capabilities in science and technology. It occupied the leading position in most key technology areas. The US's expenditure on scientific research was more than the combined total of that of Japan, Germany and the United Kingdom. The number of its science and technology personnel exceeded the combined total of those of Japan, Germany, the United Kingdom, and France. Its R&D personnel's per capita research expenditure was the highest among developed countries. China's overall level of technology was around 20 years behind the West. Its R&D expenditure in 1996 was about 1/43 of that of the US in 1995. Its per capita expenditure on R&D personnel in 1996 was 120,000 yuan, around 1/123 of the US average in 1995. The number of patents in the US in 1990 was around ten times the number of patents in China in 1996.[4]

The end of the Cold War was perceived as testifying to the superiority of the United States' soft power. Procedural democracy, freedom of speech, human rights, market economy, and international institutions and regimes that the US helped establish all contributed to the its significant soft power. But the robust economic development of non-Western countries and serious social problems in the United States seemed to cast doubt on the US model.[5]

II. Chinese perceptions of threat and opportunity from the United States

Chinese scholars regularly perceived the United States as a source of threat. This included a threat to China's national security, especially a US intervention in mainland–Taiwan reunification, strategic encirclement of China, and reducing China's nuclear deterrence; threat to China's political system and internal stability, especially the US's insistence on promoting human rights in China, which in 1989 almost toppled the Chinese government; threat to China's economic well-being, especially disputes concerning intellectual property rights, the annual MFN debate, obstruction of China's WTO membership and RMB exchange rate disputes; threat to China's national prestige, especially obstruction of China's bid for hosting the Olympic Games in 2000, the annual 'trial' of China in the UN Human Rights Commission, and China bashing in US media; and threat to China's favoured world order, especially the US's efforts to promote a unipolar world.[6]

---

[4] Ge Chengqun, '美国提高研究与开发能力的基本经验及启示' [Basic Experiences and Lessons of the US's Efforts to Promote R&D Capabilities], 世界经济与政治 (January 1999), pp. 73–75; Lang Ping, '浅析美国"新经济"' [A Tentative Analysis of the US's New Economy], 世界经济与政治（April 1998） p. 30; Wu Yonghong, '美国在世界经济中地位的变化' [The Change of the US's Status in World Economy], 世界经济与政治(July 1997), p. 67; Li Bing, '从美国"新经济"看加速我国高技术产业的发展' [Analyzing the Development of China's High-Tech Industry from the Perspective of the US's 'New Economy'], 世界经济与政治(August 1998), p. 43.

[5] Wang Jisi, '高处不胜寒,' pp. 22–24.

[6] Li Shouyuan, '"冷战思维" 与冷战后美国的对华政策' ['Cold War Thinking' and the US's Post-Cold War China Policy], 外交学院学报(Autumn 1996), p.23; Wang Haihan, '论克林顿政府的对华政策及其

At the same time, Chinese scholars also perceived opportunities in engaging seriously with the United States. This includes potential benefits for China's national security, especially the US's commitment to peace, its engagement policy toward China, and its role in containing Japanese militarism; opportunities for China's economic well-being, especially its trade with and investments in China; opportunities for China's national prestige, especially its role to enhance China's status in the world; and opportunities for China's favoured world order, especially the US's role in promoting regional and world peace, and its efforts in defeating aggressions such as the Iraqi invasion of Kuwait, and its practice of 'resorting to apparently universal values rather than pressuring other countries with brute force'.[7]

As Chinese scholars perceived the United States as the source of both threats and opportunities, one important question is whether the US in fact presented more a threat or an opportunity to China. In terms of China's national security, the most serious threat from the US was its role in frustrating China's plans with regard to Taiwan, while the greatest opportunity from the US was its commitment to peace and its engagement policy towards China. As a peaceful environment is much more important for China than the postponed resumption of control over the tiny Taiwan, even though there were additional nuisances between the two countries such as the perceived encirclement of China, it is perhaps reasonable to say that in terms of national security, the US represented more an opportunity than a threat to China.

During the first Clinton Administration, because of constant disputes over China's human rights record, the threat from the United States to China's political system and internal stability was substantial. After the US decided to delink human rights and MFN, human rights no longer occupied a prominent position in the US's China policy and the US may even have played a more or less positive role in China's political reform. Premier Wen Jiabao's repeated emphasis on promoting democracy in China could be construed to some extent as a response to the United States' appeal. Since the late 1990s, there has therefore been perhaps more opportunity than threat from the US in terms of China's political system and internal stability.

As for economic development, the United States has been one of China's major trade partners, investors, and sources of technology and management skills, and US–China relations have contributed importantly to China's economic growth. After the two countries resolved their constant disputes, such as those over intellectual property

---

前景' [On Clinton Administration's China Policy and its Prospect], 国际问题研究(Spring 1997), p. 7; Wu Jiong, '评美国"全面遏制中国"论' [On the US's 'Comprehensive Containment of China'], 现代国际关系(November 1996), p. 10; Shi Yinghong, '西方对非西方: 当今美国对华态度的根本原因' [West vs. non-West: The Fundamental Root of the US's Current Attitude toward China], 战略与管理(May/June 1996), p. 8.

[7] Liu Jiangyong, '美日重建安全体制与中美日关系' [The Re-establishment of US–Japan Security System and the China–US–Japan Relations], 外交学院学报(Winter 1996), p. 32; Zhu Feng, '人权问题和中美关系: 变化与挑战' [Human Rights Problem and China–US Relations: Changes and Challenges], 世界经济与政治(July 2000), pp. 20–21, 23–24; Zhang Qingmin, '中美关系中的美国对华技术转让问题' [Technology Transfer to China in China–US Relations], 战略与管理(July/August 1999), pp. 23–24.

rights, China's WTO membership, the US's role as China's economic partner became more salient. Chinese scholars generally regarded economic cooperation between the two countries as a win-win situation.

In the early 1990s, the United States presented a serious threat to China's national prestige. But after the two countries tried to establish a strategic partnership, US media became much less critical of China and began to run articles touting the importance of the bilateral relationship as well as China's progress in economic reform and human rights. American scholars even coined the term G-2, which significantly enhanced China's status.

In the 1990s, many Chinese scholars believed that the United States intended to pursue a unipolar agenda, but in the 21st century, especially under the Obama administration, more Chinese scholars agreed that the US would be willing to accept a multipolar world where it would more readily respect the sovereignty and independence of other countries. Considering the above, I would conclude that on the whole, in the 1990s the US constituted more an opportunity than a threat to China.

III. Chinese perceptions of the American economy

In terms of the Chinese perceptions of market economy, in the 1990s most Chinese scholars enthusiastically embraced the market economy not only as the main stream of world economic practice but also as a highly successful approach to economic management. Chinese scholars not only had a positive opinion of the market economy system as a whole but were also quite positive about sub-level practices of the system such as business annexation, investment funds, and stock (share) system. Even though they believed the US economy was not without problems, they seemed to agree that most of the problems could be resolved within the framework of the system.[8]

As for their assessment of the United States' economic performance, many more Chinese authors focused on the US's economic successes than on failures. The United States was perceived as not only having achieved sustained growth in the 1990s but also as being much more competitive than other countries. The findings in this paper represented a sharp departure from the perceptions before the 1990s as presented by David Shambaugh in *Beautiful Imperialist*.

Chinese authors attributed the United States' great economic success to both the economic system and to factors not necessarily related to that system. Some scholars regarded the US market economy system as having played an important role in its success story, but many more scholars focused on non-system related factors such as great emphasis on science and technology, effective management of economic relations

[8] Gao Feng, '美日欧经济实力对比的新动向' [New Distribution of Economic Power Among the US, Japan, and Europe], 世界经济与政治(April 1995), p. 35; Xiao Chen, '论美国的"法制设计"对其经济效率的支持' [On the Compatibility of Law-Governing to Economic Efficiency in America], 美国研究(Autumn 1995), pp. 67–89.

with other countries, successful management of the economy by the US government and businesses, peace dividends and Americans' hard work.

Many Chinese scholars straightforwardly advocated learning economic management from the United States. They did not hesitate to recommend adopting US practices closely related with the capitalist economic system, especially the market, property rights, and the legal background of market economy. Many scholars also advised against proceeding too rapidly in adopting US economic practices. In doing so, however, they usually did not denigrate the US's economic practices but more often deplored the fact that China's local conditions were not yet ripe for hasty acceptance of the US approach.[9]

Chinese experts in US economy usually welcomed US economic prosperity. They perceived the US as the leader in the world economy, playing a vitally important role in promoting world prosperity, economic liberalisation, and setting the direction for the future of world economy. More or less in recognition of the interdependence of interests, they agreed that when the US economy was prosperous, other countries, including China, benefited, and when the US economy was in trouble, other countries, including China, also suffered.[10]

IV. Chinese perceptions of American politics

Regarding the Chinese perceptions of democracy, evidence found in this research indicates that in the 1990s Chinese scholars generally accepted democracy as a laudable form of governance, representing the right direction in human political development. Some observers enthusiastically embraced democracy, regarding it as inevitable, while others, albeit with some reservations as to the actual practice of democracy, had nonetheless accepted its basic ideas.[11]

As for whether democracy in the United States was genuine or not, Chinese scholars agreed that money did play an important role in American politics, but their dominant views were that it was mainly the voters' will that ultimately determined the outcome of elections in the United States. On the whole, Chinese scholars had a predominantly favourable image of the political leaders elected in the United States, regarding them as quite capable in managing the country and believing that their characters appealed to most voters. According to some traditional Marxist scholars, the political system

---

[9] Zhang Ling, '美国投资基金法律规范和最新立法动态研究' [The US Laws Concerning Investment Capital and the Latest Relevant Legislature], 世界经济与政治(March 1996), pp. 37–39; Zhang Xuesong, 美国"新企业文化"给我国企业发展带来的启示 [The Revelation of the US's 'New Business Culture' to the Development of our Businesses], 世界经济与政治(March 1997), pp. 46–47.

[10] Chen Baosen,'美国经济的现状、问题及其世界影响'[The Current Conditions and Problems of the US Economy and the Impact on the World], 世界经济与政治(January 2000), p. 32.

[11] Zhou Qi, '美国对西方近代民主制的贡献—代议制民主' [American Contribution to Modern Western Democracy -- Representative Democracy], 美国研究(Winter 1994), p. 57.

of the United States served the interest of the ruling class, but most Chinese scholars agreed that this system served the American people as a whole, rich and poor included.[12]

As for the efficiency of the American political system, i.e. the mechanism of checks and balances, although some scholars regarded it as too inefficient in decision making, more of them saw many more advantages than disadvantages in the system, including inducing moderate policies, encouraging greater participation of various groups in the society, and improving the quality of decision making. Some scholars even saw real efficiency in the checks and balances system, because a wrong policy would be much more costly and inefficient than slow decision making.[13]

There were many more positive than negative articles regarding the overall perceptions of the American political system. Although only a few articles specifically argued for learning from the US political system, quite a few implicitly endorsed this idea.

V. Exploring the Chinese motivations

After studying the Chinese perceptions of the United States, we are now in the position to see how the study would reveal China's motivations. We will do the analysis by resorting to three approaches.

1. How consideration of national interest affected China's motivations?

According to findings regarding the perceptions of American power, Chinese scholars accepted that the United States was superior to China in every major dimension of national power. The findings regarding perceptions of threat demonstrate that the US was perceived as sometimes using its superior power in a way that harmed China's national interests. The implications of the research regarding perceptions of power and threat were that the Chinese were more or less resentful of the United States interfering in China's internal affairs. The more important behavioural implications of the research were that China would on the whole adopt an appeasement approach towards the United States. On the other hand, as revealed in the findings regarding the perceptions of power and opportunity, the United States was also perceived as having employed its superior power in a way that promoted China's national interests. The implications of the research regarding the perceptions of power and opportunity were that Chinese scholars were also appreciative of the United States'

---

[12] Wang Guang, '美国处于过渡时期' [The US in Transition], 现代国际关系(January 1997), pp. 10–11; Zhang Minqian, '试论美国的廉政及其借鉴意义' [A Tentative Analysis of the US's Clean Government Construction and its Lessons to Us], 世界经济与政治(August 1994), p. 42.

[13] Lu Qichang, '当前美国国内政治形势' [Domestic Political Situations in the Current US], 现代国际关系(June 1998), p. 12; Lin Hongyu, '美国公众舆论与美国对华政策' [Public Opinion in the US and its China Policy], 世界经济与政治(August 1997), pp. 67–70.

role in promoting China's national interest, especially its role in facilitating China's economic development. The behavioural implications of China's perceptions of opportunities provided by the United States were that promoting cooperation would be another of China's predominant policy inclinations towards the US. Thus, from the angle of national interest, China's dominant inclinations in its policy toward the United States would be appeasement and cooperation. The exploration of the national interest involved in the US–China relations suggests therefore that China's rational policy preference would be to remain a status quo country.

2. How consideration of the key characteristics of the United States affected China's motivation?

We have explored Chinese perceptions of US economy and politics, two of the defining characteristics of the Western world represented by the United States. In the 1990s, Chinese authors generally accepted that market economy was the ideal form of economic management. They regarded the economic performance of the United States in the 1990s as highly successful. They acknowledged the US's leader status in world economy and often expressed an earnest desire to learn from the US in many aspects of economic management. Evidence strongly suggests that shaping China's economic management more or less according to the American model would be quite likely and from the Chinese perspective, differences in the economic systems between the two countries did not constitute a source of conflict between them.

Usually implicitly, but occasionally explicitly, Chinese authors accepted that the United States' political system represented a genuine democracy rather than a sham one. One of its defining features, checks and balances, was generally perceived as working very well. The overall perceptions of American politics were more positive than negative, and some authors in authoritative Chinese journals occasionally argued directly for learning from the US political system. Thus, evidence suggests that differences in political systems, again from the Chinese perspective, would not constitute a serious cause of contention between the United States and China.

3. How China's perceptions of the United States reveal China's motivations?

The research conducted as part of this project indicates that one of the major images of the United States in China in the 1990s was that of a 'partner'. Chinese scholars generally agreed that China–US cooperation was mutually beneficial. The partner image was especially salient in the area of economic cooperation. The research indicates that the role model image was also prevalent in the Chinese perception of the United States in the 1990s. Chinese authors generally accepted that the American economic model was worthy of emulation, and the role model image in this respect was prevalent, strong,

and explicit. As for the Chinese perceptions of the American political model, Chinese authors had also accepted the merits of democracy and often agreed that the American political model worked very well in the United States. The Chinese perception of the United States as a role model in this respect was tentative, moderate, and usually implicit. The role model image was also prevalent as regards learning from the United States in the field of science and technology. The research conducted as part of this project, especially the evidence regarding the perceptions of power and threat, supports the imperialist image described in the existing academic literature. The United States was described as greatly superior to China in various major dimensions of power, and the United States was presented as having used its superior power in a way that harmed China's national interests.

The perception of the United States as a partner demonstrated China's desire to integrate itself into the international community, and it thus supported the proposition that China was a status quo country. The role model image carried the implications that China not only did not regard differences between the two countries as a source of conflict but in fact regarded them as offering opportunities for cooperation between the two countries. This image therefore also supported the proposition that China was a status quo country. China's perception of the United States as an imperialist power indicated that there were some elements of resentment and conflict in China's policy towards the US. But the image also indicated that when China resorted to confrontation, it was usually done in a defensive and reactive way. The supposedly defensive and reactive nature of China's policy towards the US suggests that China was a status quo country or at least that it wished to be one. On the whole, all the three dominant images of the United States suggested that China was a status quo country, having a strong desire to cooperate with the United States and to integrate itself into the international community.

Chinese motivation towards the United States in the 21st century

After the world entered the 21st century, Chinese perceptions of the United States have undergone significant changes. Because of sustained economic development, Chinese scholars now perceive the power gap between the US and China as having greatly narrowed. Chinese media now accept that China is the second largest economy in the world, second only to the United States.[14] In 2014, a World Bank report claimed that the Chinese GDP (PPP) would surpass that of the US by the end of the year. According to the CIA World Fact Book, in 2015, Chinese GDP (PPP) was already No. 1 in the world.[15] As regards military power, Chinese scholars now believe that

[14] http://finance.qq.com/a/20150909/027937.htm (accessed on 6 March 2016).

[15] https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html (accessed on 6 March 2016).

China is capable of defending its interests should there be a serious clash between the United States and China. In terms of strategic nuclear forces, some Chinese military officers suggest that the United States and China are already in the state of mutually assured destruction even though the US has not yet accepted it.[16] And in terms of technology, even though Chinese scholars admit that China still lags far behind the US in this aspect, China nonetheless has made considerable progress.

There have also been new developments in foreign policy behaviours of the United States and China. Chinese behaviours have been perceived by some Americans as more confident and assertive, and the US's behaviours have been regarded by some Chinese scholars as more confrontational and domineering. On the Chinese part, major actions in recent years include the following: declaration of an Air Defence Identification Zone (ADIZ) in the East China Sea, land reclamation in the South China Sea, founding of the Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB), the initiative of One Road and One Belt. While Chinese behaviours in the above did not target the United States, the US nonetheless feels more or less uncomfortable.

On the American part, three of the most important actions perceived as targeting China are as follows. In strategic terms, after the United States basically terminated its actions in Iraq and Afghanistan, it declared a return to Southeast Asia in a high-profile way. Chinese scholars believe that the United States' return basically targets China, and Chinese interests have been affected in a number of ways.[17] In the economic sphere, after long negotiation the United States and other 11 countries signed the Trans-Pacific Partnership (TPP). This agreement has been considered as having the purpose of establishing a club specifically excluding China.[18] As regards military relations, the United States has also become more assertive with regard to China in recent years. The most salient example is the US's behaviour regarding the South China Sea. In the past, the US always claimed to remain neutral with regard to disputes in the South China Sea. Recently, however, it has become proactive, trying to counter China's interests in this region.[19]

With new distribution of power between the United States and China and the new state of US–China relations, has China's foreign policy motivation remained the same? Let's now look at two cases in greater detail.

---

[16] http://www.weixinyidu.com/n_1509124 (accessed on 6 March 2016).

[17] Biwu Zhang, 'Chinese Perceptions of US Return to Southeast Asia and the Prospect of China's Peaceful Rise', *Journal of Contemporary China*, Volume 24, Issue 91, 2015.

[18] Biwu Zhang, '营造良好国际环境 推动中国和平崛起' [Cultivating Favourable International Environment and Promoting China's Peaceful Rise],人民论坛, 11 January 2016.

[19] 环球时报[Global Times], May 14, 2015, http://mil.huanqiu.com/observation/2015-05/6431065.html (accessed on 4 March 2016), Biwu Zhang, ibid.

I. South China Sea disputes

In recent years, the South China Sea has been considered one of the most dangerous places where a war between the United States and China might break out. As a matter of fact, China believes that it was the US that caused trouble in this region. After the end of the Cold War, relations between China and the ASEAN countries developed rapidly. The South China Sea for over a decade was a region of peace and friendship. In 1992, China became ASEAN's consultation partner. In 1996, China became ASEAN's comprehensive dialogue partner. And in 2002, China and the ASEAN countries signed the Code of Conduct on the South China Sea.

China believes that it owns the Spratly Islands. After the end of World War II, Japan gave up territories seized from other countries and China regained Taiwan, the Pescadores, the Paracel Islands, the Spratly Islands and others. In 1946, the ROC dispatched military vessels to the Spratly Islands and stationed troops in Itu Aba to demonstrate its sovereignty over the territory. In 1947, the ROC renamed 159 islands, rocks and low-tide elevations throughout the South China Sea and drew an 11-dash line to indicate Chinese areas in the South China Sea. After the PRC was founded, it inherited this line. In 1953, the line was changed to a 9-dash line because of China's special relations with Vietnam at that time. Chinese position in the South China Sea was widely accepted by the international community. In late 1940's, Chinese troops went to recover the Spratly Islands on vessels provided by the United States. Various atlases, encyclopaedias, and other books published in the US, Russia, Japan, France, Germany, the UK, and other countries recognised Chinese sovereignty in this region. And several times the US applied for permission from the Chinese authorities to conduct surveys there.[20] The Philippines does not have a legitimate claim over the Spratly Islands. According to the Treaty of Paris (1898) between the United States and Spain, the Treaty of Washington (1900) between the United States and Spain, and the Treaty between the United Kingdom and the United States (1930), the Philippine territory is limited to 118 degrees east longitude. Islands/rocks claimed by China are all beyond the territory defined by various international treaties.[21] Vietnam does not have a legitimate claim against China either. Before 1974, Vietnam never challenged China's sovereignty in the South China Sea. And it made it clear several times that the Paracel Islands and the Spratly Islands belonged to China. For instance, in 1956, when Vietnam's Deputy Foreign Minister met China's charge d'affaires, Li Zhiming, he made a solemn declaration: 'According to Vietnamese materials, the Paracel Islands and the Spratly Islands historically should belong to China'.[22] According to the principle

[20] http://www.aisixiang.com/data/100892.html (accessed on 1 September 2016).

[21] http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2014-09/16/content_1478243.htm (accessed on 1 September 2016).

[22] http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2014-06/10/content_1438982.htm (accessed on 1 September 2016).

of equitable estoppel, Vietnam should no longer challenge China's sovereignty in the South China Sea.

Things began to change after the United States became involved in the disputes in this region. In June 1995, Joseph Nye, then Assistant Secretary of Defence, publicly asserted that if military actions around the Spratly Islands hindered free navigation, the United States would be ready to provide military escorts. In July 1996, the US presented a note to China, challenging China's claim in the South China Sea. In 2011, Hillary Clinton, then Secretary of State, in 'America's Pacific Century' advocated a strategy of shifting its focus from Europe to Asia. And President Obama adopted the strategy of rebalancing to Asia. China believes that trouble in the South China Sea began with the United States' new strategy as its background. Just as China's former senior official Dai Bingguo pointed out, 'As a matter of fact, there is malevolent political conspiracy behind the intensification of the South China Sea problems. Some people tried to provoke conflicts, purposely instigate troubles, and encourage confrontation. They simply do not want to see peace in the South China Sea'.

After the Philippines submitted the South China Sea disputes to the Permanent Court of Arbitration in 2013, the Chinese government and most scholars in China argue that the Court does not have jurisdiction over this case. According to UNCLOS, UNCLOS should not rule over issues regarding sovereignty, but in this case, the Court indirectly ruled over sovereignty, thus violating the original purpose of UNCLOS.

As the US military became more and more active in the South China Sea, Chinese scholars began to discuss the possibility of a military confrontation between the two countries. Some Chinese scholars argue that China is not afraid of a military showdown with the United States. After the end of the Cold War, the US has become used to fighting wars by heavily relying on its air supremacy. But in the event of a military confrontation with China, China's anti-ship missiles are now capable of attacking aircraft carriers, and its cruise missiles and ballistic missiles are capable of shutting down American bases in Asia. China's nuclear capability also keeps steadily increasing. Some Chinese scholars suggest that even though China now still insists on non-first use of nuclear weapons, if China is backed into a corner, accidental use of nuclear weapons cannot be completely ruled out.

Some Chinese observers point out that the United States does not have a strong motivation to fight a war with China. Even though it has the option to initiate a war with China, it will not be able to determine when and how the war would end. If the war led to nuclear exchanges, mutual annihilation would be equally unacceptable to the US. And the US does not have the capability to win a conventional war with China either. There is a strategic principle for the US: not to fight a war with a major power in the vicinity of a great power. The Korean War and the Vietnam War were two examples. When the US was pushing for NATO expansion, Russia resorted to military actions in Georgia and Ukraine. The US should also expect that China would strongly defend its vital national interest. If the US and China eventually go to war

over the South China Sea, Russia and Europe will seize the opportunity for expansion, and anti-US forces in the Middle East will try to eliminate American influence in that region. Consequently, a war with China would mean the end of Pax Americana.[23]

II. The new type of great power relations

In February 2012, when Xi Jinping visited the United States as China's vice president, he suggested establishing a 'new type of great power relations' between the US and China. According to Chinese scholars and official media, the US response to this idea was initially positive. In June 2013, when President Xi met with President Obama, the two leaders confirmed that both countries should try hard to build this new type of relationship, respect each other, and cooperate for mutual gains. In a 2014 meeting, President Xi again got confirmation from President Obama regarding this idea.[24]

Why is this a new type of great power relations? According to Chinese scholars, this concept could be understood as follows. New actors: the United States as an established power and China as an emerging power are different from traditional powers. The US does not seek to contain China's rise, and China is a participant, builder, and contributor to the current international system and does not intend to overthrow the existing international system. New status: China's international status has been greatly enhanced, and China now is important to the US economy. China's development is good for world peace. New strategy: cooperation and mutual gains would be beneficial to both countries, and conflict and confrontation would be disastrous to both countries and to the whole world. New areas of cooperation: the two countries now can cooperate in many areas, including environmental protection, financial problems, natural resources, anti-terrorism, security, food, drug-trafficking, health problems, the Internet, etc. The more China develops, the more areas there will be for cooperation between the two countries. And new problems for the two countries: the US and China are different in many aspects, and the process of cooperation between the two countries would understandably face many challenges.[25] On the whole, the key words for this new model are cooperation, mutual respect, and joint gains.

Since 2012, President Xi has mentioned this concept at least 32 times, but President Obama has directly made responses for only eight times, and in the last two years President Obama rarely made direct responses. On the whole, China's attitude regarding this new definition of the bilateral relations has been enthusiastic and proactive, while the US's attitude has been lukewarm and reactive.[26]

---

[23] http://mt.sohu.com/20151125/n428117493.shtml (accessed on 3 September 2016).

[24] http://news.xinhuanet.com/comments/2013-06/09/c_116097150.htm (accessed on 15 August 2016). http://politics.people.com.cn/n/2013/0606/c1001-21765022.html (accessed on 15 August 2016). http://politics.people.com.cn/n/2013/0608/c1026-21786726.html (accessed on 15 August 2016).

[25] http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/10/c_128304683.htm (accessed on 20 August 2016).

[26] http://news.ifeng.com/a/20160606/48928243_0.shtml (accessed on 20 August 2016).

The United States is more or less reluctant to accept this new model for the following reasons. In the past, China was more reactive than proactive in the US–China relations. This was perhaps the first time that China suggested a major framework for the bilateral relations and asked the US to accept it. As a matter of fact, just as a British journalist points out, China's suggestion is basically a reframing of the idea of the G-2 between the US and China, which was put forward by the American side around 2008. This new model might also suggest that China is more or less on an equal footing with the US. Consequently, the US as the sole superpower might not be totally happy with this connotation. While in the past the US had many carrots to employ in its management of international politics, it now has many more sticks than carrots. Accepting China's new model might mean more constraint on the US when it tries to manage the US–China relations by resorting to military forces.[27]

In an article published in August 2016, Dai Bingguo, former Deputy Foreign Minister and State Councillor, perhaps expresses an authoritative Chinese voice: 'The only correct option for the US and China is to construct a new type of great power relationship. There are no other options'. To give assurance to the United States, he points out that the US will remain the number one power during the 21st century and that 'China is a country having become stronger within the framework of the current international system. It holds no grudge against the current system and does not want to challenge the system'. He further argues that China's peaceful rise and rejuvenation will be irresistible because a war between the US and China will only end in mutual destruction and will also bring catastrophe to the whole world: 'Whichever country initiates a war between the US and China will be committing the most heinous crime against the humanity and will be judged harshly by history'.[28]

Based on the two cases presented above, we may draw some conclusions on China's foreign policy motivation regarding the United States in the current period. In the 1990s, the United States was perceived in China primarily as a partner, a role model and an imperialist power. In the current period, the United States is still perceived mainly as a partner and an imperialist power, while its image of a role model has become much weaker. China still believes that the United States is the strongest actor in the world and will remain so well into the 21st century, but China is also confident that it is able to effectively defend its vital interests in the event of a serious conflict between the two countries. Acknowledging the superior power of the US, China remains reluctant to challenge it, and seeing opportunities for mutual gains, China still wishes to promote cooperation between the two countries.

---

[27] http://phtv.ifeng.com/a/20160728/44428461_0.shtml (accessed on 26 August 2016).

[28] http://military.china.com/news/568/20160815/23292639.html (accessed on 26 August 2016).

III. Evidence based on documents and literature

While in the 1990s the dominant Chinese motivation with regard to the United States was to promote cooperation and avoid confrontation, a careful look at China's policy statements and the existing literature indicates that China remains unchanged in its motivation regarding the US in the current period. China insists that it would remain a status quo power. On 17 May 2013, in an interview with *Foreign Affairs*'s managing editor Jonathan Tepperman, Chinese ambassador Cui Tiankai pointed out that China had no intention of overthrowing the international system or setting up an entirely new one.[29] On 27 June 2015, Wang Yi, Chinese foreign minister, solemnly pledged: 'Here I wish to say to you on record that China will always be a participant in the international order, not challenger; a facilitator, not trouble-maker; and a contributor, not a "free-rider". This was, is and will be the case in the future'.[30] And in December 2015, Fu Ying, Chairperson of the Foreign Affairs Committee, National People's Congress of China, again sent a signal to the United States during emerging complications between the US and China over the South China Sea that China did not want a confrontation with the US. She pointed out: 'It is fair to say that poverty remains the principal enemy for China, and every second counts in fighting its scourge. … Some American friends often worry that China may jockey for global power with the US and that China wants to squeeze the US out of Asia. My observation is that the outside world tends to look at China as if it is another traditional power and thus loses sight of what is really going on inside China'.[31]

Chinese scholars also generally agree that it would be advisable for China to be on good terms with the United States. Niu Jun, a prominent America watcher in China, points out that China's efforts to promote cooperation with the US is a long term strategy, set forth by Deng Xiaoping, not a short term tactic.[32] Qu Xing, director of the China International Studies Institute, argues that the current international order provides China with great opportunities for development and that China does not have the intention of challenging the US.[33] At a conference held in May 2015, prominent scholars from both China and the US generally agreed that China's initiatives, such as AIIB, were not meant to challenge the international order dominated by the US but were useful complements to the existing order.[34] Chinese authors repeatedly emphasise that China is still a developing country, with a deplorably low GDP per capita, and its

---

[29] Beijing's Brand Ambassador, https://www.foreignaffairs.com/interviews/2013-05-15/beijings-brand-ambassador (accessed on 7 March 2016).

[30] http://news.xinhuanet.com/english/2015-06/28/c_134361597.htm (accessed on 4 March 2016).

[31] http://www.huffingtonpost.com/fu-ying/poverty-remains-arch-enemy-in-china_b_8851152.html (accessed on 5 March 2016).

[32] Niu Jun, '与美国合作是战略，不是策略和权宜之计'[Cooperation with the US is a Long-Term Strategy, not a Short-Term Tactic], 美国研究, No. 6, 2015.

[33] http://www.chinanews.com/gj/2014/01-19/5753359.shtml (accessed on 6 March 2016).

[34] http://war.163.com/15/0507/09/AP0JIHBR00011MTO.html (accessed on 6 March 2016).

main task for a very long time to come is to lift a significant portion of the Chinese population out of poverty and to further improve the Chinese people's living standard. We may conclude therefore that promoting cooperation and avoiding confrontation will remain the Chinese motivation with regard to the United States in the foreseeable future. When China does indeed confront the US in a more or less reluctant way, it will be when China's vital interests are involved and when China feels perfectly legitimate in standing up for its interests. While traditionally many scholars tend to assume that a rising power is likely to be dissatisfied with the status quo, more and more scholars now are concerned that a real danger to the peaceful international order might come instead from a dominant power unwilling to accept the peaceful rise of another great power.[35]

[35] http://www.huffingtonpost.com/ivan-eland/the-united-states-should_b_9231996.html (accessed on 7 March 2016); Yuan Peng, '误判大势或致美再犯战略错误 [The US Might Make Another Strategic Blunder If It Misjudges the World Situation], 环球时报，25 February 2016.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201616

Rousseau's *Considerations on the Government of Poland* and the General Will Beyond Borders

Benjamin Thompson

Kyungpook National University

Jean Jacques Rousseau's thought is typically understood as avowing either cosmopolitan principles or patriotic ones. While a few studies have considered the compatibility of these principles, mostly Rousseau's cosmopolitan ideas seem impractical or even incompatible with his approach to republican political theory. This is especially asserted in regard to the affective or emotional ties and commitments that allow Rousseauian citizens to practice the politics of common goods. Karma Nabulsi argues, outside of this typical dichotomy, that Rousseau's General Will and the affective ties between people that go with it are actually compatible with global politics. This article returns to this issue and shows that Nabulsi is right but that the General Will can only be transnational; it cannot be cosmopolitan. Using Rousseau's *Considerations on the Government of Poland* to show the connection between the General Will in federal and transnational circumstances, I argue that the traditions necessary to maintain these affective ties can be dissociated from unitary political communities but cannot be extended at once to all of humanity. This recognition may be important since the focus on instituted traditions may prove a precondition for actually building transnational affective commitments, which in turn may be pivotal for realising other normative concerns in international political theory.

Keywords: Jean Jacques Rousseau, the General Will, Cosmopolitanism, Transnationalism, affect

Introduction

In the *Discourse on Political Economy* Rousseau avows patriotism for it 'produced the many immortal actions whose brilliance dazzles our weak eyes, and the many great men whose antique virtues are treated as fables ever since patriotism has been turned into derision'.[1] When writing 'Profession of Faith of the Vicar Savoyard' in *Emile*, Rousseau had become a cosmopolitan:

Benjamin Thompson – Department of Political Science and Diplomacy, Kyungpook National University. Associate Professor (Political Theory).

[1] Jean Jacques Rousseau, 'Discourse on Political Economy', in Rousseau, *The Social Contract and Other Later Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 16.

> […] the good man orders his life with regard to all men; the wicked orders it for self alone. The latter centres all things round himself; the other measures his radius and remains on the circumference.[2]

Rousseau's attitude toward cosmopolitanism and patriotism is a vexed theme among Rousseau scholars, particularly regarding his international political theory. Commentators typically consider patriotism and cosmopolitanism separately or as opposing tendencies in his *oeuvre*.[3] While cosmopolitanism may have a kind of hypothetical superiority to patriotism, it is probably inappropriate to real world communities of 'men as they are, and the laws as they might be'.[4] This is because most of the time, for Rousseau, so-called cosmopolitans use this commitment to avoid moral duties to their neighbours. Where cosmopolitanism is not crass hypocrisy, Rousseau is troubled that it simply lacks the affective moral force to produce real cosmopolitan commitments. Patriotism, by contrast, readily combines passionate moral attachments with earnest and equitable principles.

This interpretive conundrum matters for drawing insights from Rousseau for contemporary world politics. The patriot Rousseau lines up easily with realist imperatives for state security and defence, which Rousseau himself explores.[5] Meanwhile, Rousseau's cosmopolitanism, as Karma Nabulsi argues, may provide inspiration for theorising global forms of humane solidarity.[6] She finds that the General Will is one of the essential features of Rousseau's cosmopolitanism. The General Will is the object of intense patriotism in *Political Economy*, but Nabulsi thinks it can also extend beyond borders. A cosmopolitan General Will promises to be a momentous contribution of Rousseau's thought to international affairs today. As Nabulsi asks, imagine the costs of third parties standing up for the human rights of Palestinians in Gaza. Campaigning for them potentially incurs significant costs upon academics, politicians, activists, and others. A cosmopolitan solidarity of deep affective interconnection must be explicated for human rights and other aspects of global justice to be serious objects of moral action.

---

[2] Ibid.

[3] Annaelien de Dijn, 'Rousseau and Republicanism', *Political Theory*, 2015, Online, http://ptx.sagepub.com/content/early/2015/10/08/0090591715609101.abstract (accessed on 26 November 2015); Christopher Kelly, 'Rousseau on the Foundation of National Cultures', *History of European Ideas*, 1993, Vol. 16, No. 4-6, pp. 521–525. Jason Neidleman, 'Rousseau's Rediscovered *Communion des Coeurs*: Cosmopolitanism in the *Reveries of the Solitary Walker*', *Political Studies*, 2012, Vol. 60, No. 1, pp. 76–94. An important exception is Georg Cavallar, 'Educating Emile: Jean-Jacques Rousseau on Cosmopolitanism', *The European Legacy; Toward New Paradigms*, 2012, Vol. 17, No. 4, pp. 485–499.

[4] Jean Jacque Rousseau, *The Social Contract*, in Rousseau, *The Social Contract and Other Later Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 41.

[5] Rousseau, *The State of War*, in Rousseau, *The Social Contract and Other Later Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 171-176.

[6] Karma Nabulsi, 'That the general will is indestructible: From a citizen of Geneva to the citizens of Gaza', in Kate E. Tunstall (ed.), *Self-Evident Truths? Human Rights and the Enlightenment,* London: Bloomsbury Academic, 2012, pp. 43–58.

Nabulsi's thesis is, nonetheless, a remarkably controversial one as an interpretation of Rousseau. Even at his most cosmopolitan, Rousseau thinks such powerful global affections are accessible only to a small few, whereas Nabulsi believes a cosmopolitan General Will may animate the political engagements of a broad number of distant comrades. Yet there is an element of Rousseau's thinking on global affairs that is poorly captured by this patriotic/cosmopolitan dichotomy. These positions do not exhaust the kind of global engagements that were possible in Rousseau's thinking. What is missing in this picture is recognition that Rousseau relied upon a set of political engagements which are best described as a form of transnationalism. Now such a claim is problematical for historical reasons for the simple reason that the vocabulary of transnationalism was unavailable to Rousseau. Nonetheless, I want to show in this paper that Rousseau practiced, theorised, and developed a transnational account of the General Will. This account was not present in *The Social Contract*, but it takes centre stage in his involvement with Poland and his *Considerations on the Government of Poland*.

In this paper, I first review understandings of the General Will. I then show that in *The Social Contract* it is impossible to resolve the General Will and its effective basis with cosmopolitanism. The final section traces Rousseau's modified views that allow a federalised General Will to be salient for 18th-century Polish reforms. The federal version of the General Will is supportive of transnational passions and transnational civic commitments. The paper concludes with remarks on the empirical challenges of researching, substantiating, and realising such transnational affect for citizens and political theorists in the 21st century.

I. The General Will

For Rousseau, human individuals are able to expand their moral compass to recognise common needs, interests, and obligations, and to act concertedly upon this recognition. Put in Rousseau's own terms, people can come to recognise and to embrace the General Will. Such a General Will is a noteworthy development in republican societies and small national states. The General Will plays a role both in the particular argument Rousseau makes in *Considerations on the Government of Poland* and secondary debates about the international dénouement of Rousseau's political thought. Yet in *Government of Poland*, and in most of Rousseau's political writings, the concept is not well articulated. Before considering whether the General Will might be extended beyond such communities, it is important to detail more thoroughly what this concept is in Rousseau's writings. The purpose of this section is to roughly outline the idea of the General Will.

The conceptual core of the General Will is most fully explicated in *The Social Contract* and this chapter focuses on its conceptualisation in that text. While Rousseau had used the concept in earlier works, it was not until *The Social Contract* that Rousseau

fully elaborated it. It is an integral part of the overall political theory of that text, and on further examination it seems this idea of the General Will matters in *Government of Poland*. In later sections, differences between the General Will in *The Social Contract* and in *Government of Poland* will be canvassed.

To identify the General Will it is necessary to put it into the narrative argument of *The Social Contract*. As Rousseau sees it, there comes a time when certain natural obstacles force scattered individuals in a 'state of nature' to unite.[7] Rousseau believes the exact arrangements of the social contract must be meticulously prescribed. These include terms by which each and every member of such a political body would have an equal say, fair assurance of the participation and obligation of other members, basic equality of living conditions, and basic equality of rights and liberties. One condition that cannot be avoided is that each and every member of this community must agree that they are to retain personally no rights, resources, or property of any kind from before their mutual arrangements, and only their mutual arrangements can determine what rights and resources they will have.[8] This is an intensive commitment. Since everyone is an equal participant, it follows, Rousseau thinks, that everyone will be equally protected and privileged by their participation in this corporate body.[9] One conclusion of this arrangement that is crucial here is that sovereignty, or supreme and legitimate political authority in this community, must lie with the community as a whole acting in concert. Rousseau calls this the Sovereign, and it is simply all citizens solely in their capacity as joint or corporate legislators for the incorporation they together form. It is important to note that the Sovereign and sovereignty only prevail when citizens act in concert, or in unanimity.[10] There may be cases in which sovereign decisions can be reached without unanimity through democratic procedures, but the principle of sovereignty remains one of unanimous agreement.

Such a Sovereign includes a principle of decision making appropriate to the unanimity condition. This decision making principle is what Rousseau calls the General Will, and it only ever prevails under the precise conditions of *The Social Contract* noted above. Of course, it may be that Rousseau later relaxes or rethinks some of these

---

[7] Rousseau, *The Social Contract*, pp. 49–50. The state of nature was a common hypothetical position in political theory of the 17th and 18th centuries. Thinkers including Hugo Grotius, Thomas Hobbes, John Locke, and Jean Jacque Rousseau, amongst many others, asked readers to imagine a state of affairs in which there was no governing authority amongst individuals and further no socialisation amongst them either. Under what conditions would these individuals come to reach agreements with each other to establish authoritative political institutions? What rules, expectations, and conditions would they establish, if any, regarding authoritative political institutions? This line of thinking is of historical interest for international relations theory in general, since it helped articulate structural theories of anarchy and, indeed, some important counter arguments to such formal models, including ones reminiscent of Alexander Wendt's critique of anarchism in realist and liberal international thinking.

[8] Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract*, p. 50.

[9] Ibid.

[10] Ibid., p. 58.

conditions, allowing the General Will to be found in some other political or social arrangements. This issue will be addressed in later sections.

Some of Rousseau's other thoughts about the General Will are also worth delineating, both to better grasp it and as a resource for analysis to come. Since the Sovereign has supreme authority, it is important to note that this authority does not extend to the administration or government of the political community. Rousseau draws a line between sovereignty and government, and this means that supreme authority lies in what could be called '*legislative power*'.[11] This separation is a corollary of the view that sovereignty is inalienable and cannot be represented,[12] whereas the nature of government, administration, or the 'executive power' cannot involve all citizens administering all citizens all of the time.[13] This point means, further, that the General Will is a will to legislate in a certain way.

Rousseau's remarks in *The Social Contract* also clarify some of the epistemic conditions that this legislative principle must meet in order to qualify as *General Will*. The General Will is freedom-respecting in several ways. First, since everyone contributes to the General Will there is, presumptively, no rationale for limiting the freedoms of members beyond what common life, regulation, and mutual benefits require.[14] Indeed, freedom might be classed amongst mutual benefits, meaning any trade-off between common goods and common freedoms would be a false construal of the appropriate comportment of the General Will. Furthermore, the legislative outcome of the General Will is an exercise in autonomy since it represents people living under laws they have themselves selected. There may also be a sense in which the General Will itself represents a kind of exercise concept of freedom, perhaps as a form of ongoing self-mastery.

Secondly, Rousseau famously insists that the General Will tends toward equality. Again, this makes sense since general legislative decisions are made by and must be justifiable to the political community as a whole. Deviations from a particular kind of equality would be hard to justify without enlisting an argument about benefits for equality of some other kind.[15] In addition, the background conditions of Rousseau's social contract require that equal citizenship, equal political rights, and roughly equal distributions of resources and property would need to be maintained for the basic conditions of the contract to be maintained. Deviations from equality, such as those suggested by Rawls' difference principle,[16] would be hard to justify in Rousseau's ideal setting.

---

[11] Ibid., p. 82.

[12] Ibid., pp. 58–59.

[13] Ibid., pp. 82–83.

[14] Ibid., pp. 49–50.

[15] For incisive discussion of the trade-offs amongst equalities in different domains see especially Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, Oxford: Oxford University Press, 1992, pp. 12–30.

[16] John Rawls, *A Theory of Justice*, Revised Edition, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 130–139, 153–160, 228–292.

If the General Will is a principle by which the Sovereign makes legislation befitting the conditions of the basic social contract, it is not clear in what sense it is a *will*. One tendency in Rousseau scholarship is to treat this as a metaphorical will. It can be seen as a figurative way of discussing something that would today be called social choice.[17] The General Will is hence a procedural democratic theory which arrives at a particular kind of epistemic outcome and which justifies the outcome in terms of both its epistemic value and the method by which it was selected. While this view has appeal, it is of very little interest for understanding affective connections between individuals.

Patrick Riley argues that the General Will cannot be understood simply in terms of epistemic general interests. It is an actual will, which is a psychological phenomenon of reason, affect, and choice.[18] In some sense the General Will *qua* legislative decision results from a democratic combination of the wills of particular individuals. This is because individual voluntarism is the only kind Rousseau theorises. But the General Will can never result from just any correspondence of individual volitions; the General Will is not the will of all, for the will that contributes to legislative decisions of the Sovereign must be *group regarding* volitions that line up with the constraints hitherto explored. To distinguish these group regarding volitions from the self-regarding volitions of individuals, I will call the former 'general volitions'. I will reserve General Will for the legislating amalgamation of such volitions.

The General Will is grounded on a psychological description of the characteristics of particular individuals. This is why Rousseau believed that 'the *better constituted* the state the more public business takes precedence over private business in the *minds* of Citizens'.[19] The General Will results from intentions and consists of volitions regarding the *binding* duties citizens would expect of compatriots and what obligations they themselves would be willing to accept toward others. The reciprocal and duty making characteristic is integral because the General Will only consists in corporate choices about general interests that can be articulated in legislative form. These choices must also respect the conditions of freedom and equality outlined above, or they would void the basis of political community.

The specific moral psychology that lies behind the General Will is widely contended in Rousseau scholarship, and this paper makes no claims amongst the range of psychological interpretations. What is important is that psychological interpretations of the General Will as a group are connected to the general debate about Rousseau's

---

[17] Bernard Grofman and Scott L. Feld, 'Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective', *American Political Science Review*, 1988, Vol. 82, No. 2, pp. 567–576.

[18] Patrick Riley, *Will and Political Legitimacy*, Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1982, p. 112. Riley argues that philosophically speaking the General Will can only possibly make sense as the will of an individual, and Rousseau *ultimately* does exactly this. Geraint Parry, 'Thinking one's own thoughts: autonomy and the citizen', in Robert Wokler (ed.), *Rousseau and Liberty*, Manchester: Manchester University Press, 1995, pp. 100, 108–110. For Parry, the Rousseauian political individual must be autonomous and 'think his own thoughts'. When this is achieved in a political community, the individual pursues his own General Will.

[19] Rousseau, *The Social Contract*, p. 113. Italics mine.

patriotism and his cosmopolitanism. Whatever the scope of an individual's moral universe, it is disposition, sentiment, passion, or some other psychological affect that makes a patriot or a true cosmopolitan. This vein of interpretation is also particularly relevant to Nabulsi's claims about the General Will as the *affective* and *long suffering* solidarity she describes make no sense otherwise.[20] More generally, the interpretive debate regarding cosmopolitanism and patriotism in Rousseau's works often turns on the fit between affective force and ethics amongst cosmopolitans and patriots. Reconsidering the place of the General Will outside the borders of sovereign republics is the burden of the following section.

II. The General Will and National *Moeurs*

The issue I want to turn to now is a version of one raised in debates on Rousseau's patriotism and cosmopolitanism. Recent studies seem convincing that Rousseau espoused an individual cosmopolitan ethic.[21] Aspects of this individual cosmopolitanism are brought out in works such as *Emile*, *Julie*, and the *Reveries of a Solitary Walker*. But this cosmopolitanism is also exclusive, and recent scholarship fails to substantiate it as more than a rarefied phenomenon.[22] It is also not easy to see how the cosmopolitan disposition of such dissociated individuals could result in any General Will, though it might produce general volitions. Hence, one way of developing a cosmopolitan General Will lies in widening the estimate of how many can obtain this outlook, but this rewrites an element of Rousseau's social theory dramatically. Another, less well developed claim in the literature is that the patriotism of political communities may already serve as a pedagogical step to broader cosmopolitan identity and affect.[23] But the cosmopolitan didactics of the patriotic General Will have only been briefly discussed, so this is worth more concerted investigation.

Before this interpretive work, it is helpful to better elaborate the logic of cosmopolitanism for it is not always clear that Rousseau uses the term consistently. It is appropriate to distinguish between different types of cosmopolitanism that are conceptually distinct from each other.[24] These include political cosmopolitanism, or the belief that some global political institutions ought to exist, as well as affective cosmopolitanism, which describes concern and effort for the benefit of distant strangers. Another form of cosmopolitanism is a kind of normative egalitarian cosmopolitanism,

---

[20] Karma Nabulsi, 'Being Palestinian', on *Ted Honderich Website*, http://www.ucl.ac.uk/~uctytho/Being_Palestinian.html (accessed on 20 March 2016).

[21] Georg Cavallar, 'Educating Emile', pp.485-499; Jason Neidleman, 'Rousseau's Rediscovered *Communion des Coeurs*' pp. 76–94.

[22] Ibid.

[23] Cavallar, 'Educating Emile', p. 489.

[24] Ibid., pp. 486–487. Cavallar is incisive on this point, but my taxonomy of cosmopolitans differs from his.

which holds that all human individuals, whatever their place of origin, should have similar access to the main sources of well-being and similar opportunities to live a moral life.

These different forms of cosmopolitanism can be held in weaker or stronger variants. For instance strong political cosmopolitanism would hold that a global, legitimate, and authoritative government should come about. This would be incompatible with versions of egalitarian cosmopolitanism that stipulate the necessity of distinct sovereign communities. Conversely, when endorsing a strong sense of the moral significance of patriotic communities for all individuals, egalitarian cosmopolitanism might require rejection of strong political and strong affective cosmopolitan logics. This is because a patriotic republic along with patriotic citizens may be preconditions for the enjoyment of wellbeing and for leading a reasonably moral life. From this taxonomy alone, there is neither reason to think these forms of cosmopolitanism do or do not co-exist in Rousseau's thought nor that he holds any at all. The weight of the textual and contextual evidence must still be brought to bear on these questions. The point here is to provide a useful framework for that reading. Before this, note that the affective cosmopolitanism mentioned above is closely affiliated with the affective General Will found in Nabulsi's work, yet it is the impracticality of widespread affective cosmopolitanism in Rousseau's thought that is frequently emphasised in other studies.

As noted above, *The Social Contrac*t leaves no room for *legitimate* and *authoritative* political community beyond the level of sovereign community. While some associations amongst these communities remain plausible, these cannot have any legislative traction since Rousseau associated supreme power with and only with the Sovereign. Meanwhile, Rousseau thinks that people, or at least most people, ought to live in communities like that in *The Social Contract*. Rousseau writes that the original compact puts man into a framework in which 'his faculties are exercised and developed, his ideas enlarged, his sentiments ennobled, [and] his entire soul is elevated'.[25] These changes are nothing less than the transformation of man from a 'stupid and bounded animal' into 'an intelligent being and a man'.[26] It is a kind of inequity that many peoples do not and probably will not live in such communities. It follows that he does hold a particular normative egalitarian cosmopolitanism which presupposes the moral importance of distinct, independent sovereign communities. It is not clear how strong this endorsement of sovereign communities is, since there are other pathways to meaningful moral life in Rousseau's *oeuvre*. What is not yet evident is whether Rousseau thinks the affective cosmopolitanism of an extended General Will is either compatible with or may be promoted by individual sovereign communities.

Rousseau's actual views do not bear out either of these possibilities. When Rousseau comes to discuss the legislative structure of actual sovereign states, he is keen to show that they are and *must be* dissimilar to each other. Indeed, the General Will

[25] Rousseau, *The Social Contract*, p. 53.
[26] Ibid.

must be represented in its laws and reinforced by their effects in ways which must always be exceptional. This can be seen when Rousseau criticises Peter the Great for his malformation of the Russian polity. Instituting a people is always *exceptional*; it 'could not even happen twice with the same people'.[27] Moreover:

> The Russians will never be truly politically organized because they were politically organized too early. Peter's genius was imitative; he did not have true genius, the kind that creates and makes everything out of nothing. Some of the things he did were good, most were misguided. He saw that his people was barbarous, he did not see that it lacked the maturity for political order. He wanted from the first to make Germans, Englishmen, whereas he should have begun by making Russians; he prevented his subjects from ever becoming what they could be by persuading them that they are what they are not.[28]

Peter the Great failed because he overlooked the foundational legislation of sovereign communities. Yet what is this foundational law? Rousseau elaborates several types of law, including political (constitutional), civil, and criminal law, yet none of these are foundational. Rousseau continues:

> To these three sorts of laws must be added a fourth, *the most important of all* … which is *the State's genuine constitution*; which daily gathers new force; which, when the other laws age or die out, revives or replaces them, and imperceptibly substitutes the force of habit for that of authority. I speak of *moeurs*, customs, and above all opinion; a part [of the laws] unknown to our politicians but on which the success of all the others depends: a part to which the Legislator attends in secret, while he appears to restrict himself to particular regulations which are but the ribs of the arch of which *moeurs*, slower to arise, in the end form the immovable Keystone.[29]

The reasoning here follows from Rousseau's view that a General Will must be maintained over time and general volitions amongst citizens need to be cultivated. Sovereign communities must be different in the sense of their culture and their most vital cultural practices if they are to remain sovereign communities at all. Because *moeurs* both revitalise and *replace* regular and constitutional law over time, it is perfectly reasonable to suggest that they are foundational to the General Will and to individuals' general volitions. Put another way, the general will as an affective solidarity among members can only prevail where such *moeurs* prevail. Since the globalisation of *moeurs* is not an option, the General Will cannot be rendered cosmopolitan in form.

---

[27] Ibid., p. 73.

[28] Ibid., p. 73.

[29] Ibid., p. 80. Italics mine. Gourevitch translates *moeurs* as morals. I retain the original because of the capaciousness of the French term and its difference from the more ethically connoted English term. *Moeurs* means, possibly at the same time, the way of life of an individual and of a people, including also their moral practices, habits, and beliefs.

Rousseau's General Will in *The Social Contract* is not amenable to generalisation beyond cultures. For the General Will to be maintained, it must be associated with distinct and unique traditions which continually reinforce the recognition by members of one another and their common determination to pursue common legislative goods in their collective decisions. Such thick traditions do not extend to a global level.

So long as the choice is put between the plausibility of a cosmopolitan General Will and a patriotic General Will, it is clear that Rousseau's cosmopolitanism must not be of the political and affective types in *The Social Contract*. Yet suspiciously, this very cosmopolitan and patriotic dichotomy looks far too much like the predicament of late 20th-century international political theory.[30] Is this apparent dichotomy in fact appropriate for parsing Rousseau's thought? Thinking about international politics and globalisation in the 20th century suggests that political, economic, and social connections amongst individuals, groups and communities are possible amidst, over and through existing state boundaries.[31] Such relationships can be described as transnational and these are not necessarily a cosmopolitan phenomenon though they are often associated with each other. The possibilities of transnationalism have yet to be considered in Rousseau's case, and it is to this question that the next section turns.

III. Federalism, Transnationalism, and *Considerations on the Government of Poland*

Rousseau's masterpiece *Emile* points in an interesting direction. Nearing the end of a long education, the titular character travels on a version of the grand tour undertaken by early modern European aristocrats. Emile is no aristocrat, but this experience introduces him to small societies that are not associated with any particular nation, city, republic, etc. Emile remains a citizen of his own country and reasonably attached thereto. But the point is simply this, a description of Emile's experience is not captured with the terminology of cosmopolitanism. While Rousseau's goal is to bring Emile to a cosmopolitan perspective, the experience itself is not one which embraces *all* humanity. Rather, Emile's experience is interlocution with a number of

[30] The debate between cosmopolitanism and pluralism in contemporary international political theory is much like the interpretive dichotomy here. Seminal cosmopolitan contributions question the importance of state borders in the proper moral respect and justice owed to individuals. Cf. Charles Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1979; Thomas Pogge; Simon Caney, *Justice Beyond Borders; A Global Political Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2005. Pluralists by contrast believe in the moral particularity or significance of individuals states. Cf. John Rawls, *The Law of Peoples*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999; David Miller, *National Responsibility and Global Justice*, Oxford: Oxford University Press, 2007. In some sense this dichotomy is not a fundamental one, since many pluralists are actually cosmopolitans of a kind who believe each individual deserves a coherent moral community only available in some kind of state, nation, or something of the kind. Cf. Mathias Risse, *Global Political Philosophy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 88–113.

[31] Joseph S. Nye, Jr and Robert O. Keohane, 'Transnational Relations and World Politics: An Introduction', *International Organization*, 1971, Vol. 25, No. 3, pp. 329–349.

distinct and small communities. Emile crosses borders, but his network of confidants remains small. This is a transnational phenomenon. It is worth remembering that the number of persons included in *this* commerce may be smaller than even the smallest political community. This shows that the limiting conditions facing the General Will in individual sovereign communities may not be necessary or sufficient conditions. Whilst Emile and his interlocutors access this cosmopolitanism, could it be practiced among wider networks? Could the General Will include real and affective links amongst different communities or allow such difference to be transcended without a broadening fatal to its affective force?

The logic of transnationalism cannot readily fit within the idealised world of individual communities and their abroad that Rousseau stipulates in *The Social Contract*, or even in his earlier work in *Political Economy*. But it may be that when forced to confront theory with practice, Rousseau would have also encountered transnational possibilities. It is the contention of this section that just such a possibility is broached in Rousseau's *Considerations on the Government of Poland*.

The historical context of this work is important for understanding the purpose and object of Rousseau's remarks and also for the assumptions Rousseau makes about his readers. Rousseau was approached in 1770 by Michal Wielhorski, a representative of the Bar Confederation, to make reform recommendations for Poland. This was a period of crisis and instability in Poland–Lithuania, shortly before its partition. There was a sense that the forces of the Bar Confederation, whose history the journal's readers are familiar with, were capable of carrying the day. Hence, Rousseau would have been assured his considerations would be taken seriously, and his work was written specifically for Wielhorski and the Bar Confederation. It was not for public consumption and was only published posthumously. The targeted nature of the audience and the particular purpose of the intervention they desired made for a project somewhat different than the speculative political philosophy of *The Social Contract*. It is a common reading of Rousseau's works in general that he only meant to engage in social criticism or to educate corrupted Europeans, but this general view has little credibility here given the actual rhetorical context.[32] *Government of Poland* was meant to have real practical denouement.

Because of this practical context, Rousseau must address the complex federal political arrangement that was the Polish–Lithuanian Commonwealth of the time. While Rousseau endeavours to find a way of extending his previous reasoning in his recommendations, he cannot sensibly use the principles of *The Social Contract* because the constitutional structure of Poland–Lithuania is unlike that of sovereign republics.

[32] Judith Shklar, *Men and Citizens*, Cambridge: Cambridge University Press, 1969, pp. 14–15; Arthur Melzer, *The Natural Goodness of Man: on the System of Rousseau's Thought*, Chicago: The University of Chicago Press, 1990, pp. 253–282. For a thorough evaluation of this tendency in Rousseau scholarship see: Ethan Putterman, *Rousseau, Law and the Sovereignty of the People*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Rousseau's understanding of this constitution was far from perfect, but it was incisive enough to show that it was unlike his community in *The Social Contract*.

In light of this, it is important that Rousseau did not simply recommend the constitutional design or state size limitations of *The Social Contract*. Poland–Lithuania could be downsized, and Rousseau speculated that Russia, Prussia, and Austria might soon impose this.[33] If a smaller Poland emerged, perhaps Rousseau's earlier political theory might be applied, but if not, he elaborated a separate recommendation which makes up the rest of the text.[34] Since Rousseau addresses the size and complexity of Poland–Lithuania head on whilst assiduously avoiding what he believes to be radical institutional changes, it must mean he came to identify ways in which this commonwealth could be like sovereign communities with a General Will and republican legislation. All this must have been obtainable within this federal, multi-cultural community as evident and important in Rousseau's analysis.

In light of the differences between unitary, small republics and the vast, federal Poland–Lithuania, it may be puzzling that Rousseau carried over substantive theory from *The Social Contract* at all. Yet Rousseau's remarks show the principles of *The Social Contract* did matter. The relationship between legislation and affect is particularly noteworthy, and Rousseau promotes this as the central challenge of the first chapter of the text. He writes, 'No constitution will ever be good and solid unless the law rules the citizens' hearts. So long as the legislative force does not reach that deep, the laws will invariably be evaded. But how can men's hearts be reached?'[35] That Rousseau thinks legislation must move the hearts of citizens fits with general volitions in *The Social Contract* but need not be seen as a commitment to those particular principles. Rousseau's means to this goal cleave closer still to his seminal work. The laws of the fatherland come to be loved 'with children's games; with institutions which appear trivial in the eyes of superficial men, but which form cherished habits and invincible attachments'.[36] The application of the fourth form of legislation, *moeurs*, to the revitalisation and re-legislation of Poland–Lithuania could not be clearer.

Rousseau imports his earlier rejection of cosmopolitanism in this domain. Rousseau laments the spread of French *moeurs* and other pan-European manners.[37] Putting it most closely to the reasoning of *The Social Contract*:

> There are no more Frenchmen, Germans, Spaniards, even Englishmen, nowadays, regardless of what people may say, there are only Europeans. All have the same tastes, the same passions, the same morals, because none has been given a national form by a distinctive institution.[38]

---

[33] Rousseau, *Considerations on the Government of Poland*, p. 194.
[34] Ibid., p. 194.
[35] Ibid., p. 179.
[36] Ibid.
[37] Ibid., p. 185.
[38] Ibid., p. 184.

Part of Rousseau's problem with the spread of tastes and morals of the French kind was simply that they were too associated with luxuriousness and self-promotion.[39] Rousseau's moral objections to selfishness *tout court*, and against the idea that private vices made public virtues, *contra* Adam Smith, David Hume and Bernard Mandeville, is represented in his point here.[40] Morals grounded in simple selfishness can never align with the General Will.

But the problem for Poland–Lithuania was not selfishness alone. That pan-European loss of *distinctive* institutions was the key threat to Polish liberty and General Will.

> The virtue of Citizens, their patriotic zeal, the distinctive form from which its national institutions may give their soul, this is the only rampart that will stand ever ready to defend it, and which no army could subdue by force.[41]

The significance of this point is evident in light of Rousseau's earlier views on distinctive *moeurs*. The affective aspect of sovereignty and good government cannot be produced at a global level. Since Rousseau reiterates just this fear regarding possible Polish reforms, it is safe to say that that Poland's revitalisation depends on both distinctive *moeurs* and the General Will they stand to support.

In both *The Social Contract* and *Government of Poland*, Rousseau advocates *moeurs* for the same reason, so it is unsurprising that he highlights a number of particular customs for Poland–Lithuania. Some of these are well established, such as the maintenance of traditional dress and manners over and against the inroads of French fashion.[42] But in other cases the advent of traditions is imagined. New egalitarian *moeurs* for educating the Polish nobility,[43] public festivals and games with public pomp and spectacle,[44] and other festivities are recommended. In these unique practices, a kind of bespoke national physiognomy could be expected.

Not all of Poland's political *moeurs* were acceptable, however. The grudging exception is the practice of the *liberum veto*, which rendered the Polish community hostage to the particular will of any dissenting nobleman. Since the *liberum veto* was a veto by any member of the Diet (Sejm) against all that Diet's legislation, it was a remarkable obstruction to group-wise decisions, and it greatly empowered *particular* dissenters. Here the exception proves the rule on the significance of *moeurs*. While there was no reason the *liberum veto* could not be used for the common good, most of

---

[39] Ibid.

[40] Cf. Rousseau, 'Letter to D'Offreville', in Rousseau, *The Social Contract and Other Later Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 261–262. For Rousseau's engagement with ethics of private vices made public virtues see especially: Helena Rosenblatt, *Rousseau and Geneva*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 46–52.

[41] Rousseau, *Government of Poland*, p. 183.

[42] Ibid., p. 185.

[43] Ibid., chap. 4.

[44] Ibid., pp. 187, 191.

the time this *moeur* worked diametrically against the General Will. Such an unchecked individual right was deleterious to affective solidarity amongst Poland–Lithuania's people.

These *moeurs* do not advert a General Will traversing bounds of narrow community. Rather, it seems as if Rousseau is following the template of *The Social Contract* in showing the contradistinction between patriotic general will and the disposition required of cosmopolitanism. As a recent study elaborates, Rousseau's Poles depended on their cold indifference to strangers and on their values.[45]

Nonetheless, there remains a complexity to Rousseau's recommendations that is not quite captured in the model of nation-wide traditions. The problem Poland–Lithuania faced was essentially one of size as mentioned above. Against political and affective cosmopolitanism, Rousseau asserts, **'**only God can *govern* the world'.[46] But this remark already applies to Poland–Lithuania since 'it is wondrous that the vast expanse of Poland has not already a hundred times converted its government into a despotism, bastardized the Poles' souls, and corrupted the mass of the nation'.[47] Poland–Lithuania's size itself would threaten to dislodge the General Will, and this would happen even if pan-European *moeurs* were rejected and distinctive Polish ones celebrated. Note that the chapter on the size of Poland–Lithuania is entitled 'The Radical Vice' and follows Rousseau's thoughts on public and educational *moeurs* for the state. There is an impasse here that the paradigm of *The Social Contract* cannot address. Yet this impasse was only an apparent one according to Rousseau's reasoning because the peoples of Poland–Lithuania had not experienced corruption or despotism.

Rousseau is prepared to abandon the simplistic dichotomy of global and local *moeurs* and with it the exclusive association of General Will with and only with distinct republican communities. This is the general impression conveyed in the second chapter of the text, entitled 'Spirit of the Ancient Institutions'. Much of Rousseau's love of ancient polities is well known. He normally wrote of Moses, Numa, and Lycurgus as *the* great Legislators, and he does so here too. Just as in *The Social Contract*, he asserts that it is distinct national traditions that are 'bonds that might attach the Citizens to the Fatherland and to one another'.[48] While Rousseau normally thinks this is a phenomenon of small republican states, this chapter diverges from the pattern. Rousseau ponders Sparta's influence on other Greeks:

> Sparta was but a city, it is true; but by the sheer force of its institutions this city gave laws to the whole of Greece, became its capital, and made the Persian Empire tremble. Sparta was the center from which the effects of its legislation spread in all directions.[49]

---

[45] Karen Pagani, *Man or Citizen; Anger, Forgiveness, and Authenticity in Rousseau*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2015, pp. 63–69.

[46] Rousseau, *Government of Poland*, p. 193.

[47] Ibid.

[48] Ibid., p. 181.

[49] Ibid.

The point is hard to grasp since Rousseau inserts a claim about Sparta's potency and resilience against the Persians, but the discussion of laws in Greece is noteworthy. Sparta's distinct institutions allow its legislation to spread to the whole of Greece. This comes without the permanent political unification of the Greeks into a single polity, and it comes without the moral dereliction like the invasive French-European traditions. Another way of reading this is that in some ways, Sparta's institutions created opportunities for pan-Greek legislative and political practices, institutions, and traditions without politically unifying any of these. While this spread of norms and practices need not be read as perfectly peaceful, its outcome is a pluralistic Greece with important interconnections, a transnational melange of Greek communities.

Rousseau comes to just this point again. This time it is shared Greek public events that matter. He writes:

> It is the poems of Homer recited before the Greeks solemnly assembled, not in stalls, on stages and cash in hand, but in the open and before the national body, it is the tragedies of Aeschylus, Sophocles and Euripides often performed before them, it is the prizes with which, to the acclaim of all Greece, the victors in their games were crowned, which, by constantly kindling in them emulation and glory, brought their courage and their virtues to that pitch of energy of which nothing now gives us any idea and which the moderns are not even capable of believing.[50]

These athletic and dramatic traditions do not line up with any particular city state. They do not create a unified Greece, though a Greece that can interact, share in the giving of public accord, and cooperate for mutual defence, as Persia learned. The model here is not political cosmopolitanism because it remains limited to particular interactions amongst Greeks. It is not affective cosmopolitanism because only the Greek world is included in this affective celebration. But what the model does show is that political community and affective commitment need not correspond precisely. The model shows that distinctive *moeurs*, while crucial, need not be the *moeurs* of and only of single communities. This model verges on the transnational and carries much potential for directing Rousseau's General Will toward 21st-century global problems.

The model is too terse to say anything more about it. Returning to Rousseau's understanding of the constitutional traditions and practices in Poland – a blend of political law and *moeurs* – we find a more thorough engagement with this less bounded approach to the General Will. Many of the constitutional *moeurs* Rousseau identifies are part of the distinctive federalism of Poland–Lithuania and do not line up with fully national distinctive traditions. To see this, it is first important to see how sovereignty is arranged within this federal system.

Rousseau thinks that the federal elements of Poland–Lithuania must be kept as separate as possible. This is instrumental in preventing the radical vice of state size

[50] Ibid., p. 182.

from reducing Poland–Lithuania to domestic despotism. This distinction between different elements of Poland approximates that of distinct states. He writes:

> Let the separation between the two Polands be as pronounced as that between them and Lithuania: have three States united into one. If possible, I would wish you to have as many as you now have Palatinates.[51]

This identification of each part of Poland–Lithuania, and indeed each Palatinate district as a state, or state-like political association is important. Poles should 'seek to extend and perfect the system of federative Governments, the only system which combines the advantages of large and of small States…'.[52] While large states may have martial force, wealth, and glory, in Rousseau's view they are almost always despotic. That is why this advice is so pivotal and perhaps Rousseau's most important point in the entire document. As he warns, 'if you ignore this advice, I doubt that you can ever do a good job'.[53]

The difficulty of this task lies in ensuring that the Palatines become state-like in their individual constitutions without becoming unlimited and independent. Common legislation must bind them and they must remain subordinate to 'the body of the Republic'. This task itself is simply inconceivable according to *The Social Contract*. In *Government of Poland* Rousseau developed a system in which local sovereignty is the basis of national sovereignty yet also *somewhat* limited and standardised by that national polity. The key local institution for sovereignty is the palatinate district, and while we shall see they behave in many ways like sovereign polities themselves, they are each to be structured similarly and to have the same powers as each other constitutionally. This results in a national sovereignty, along with a national government, that is representative at the level of the whole federation. In another sense, the local palatinates will serve as governors representing the nation to the locality. It need not seem odd that these local and national institutions might partake in several distinct constitutional roles, for this is often the nature of real-world mixed, federal or confederal governments. But it is a marked change from Rousseau's earlier political thought, for he came to promote dual level, federalised sovereignty.

This federal state allows many local political institutions and traditions to have a foundational role in the envisioned Polish constitution. The most important of these is the institution of the Dietine (Sejmik). These are local assemblies made up of all members of the Polish nobility within any Palatinate. Whereas *The Social Contract* assigns sovereignty to the entire body politic, *Government of Poland* assigns a parallel principle in a different sense. All nobles (and eventually all Poles, Rousseau

[51] Ibid., p. 194.
[52] Ibid.
[53] Ibid.

recommends) are part of a common political community, but they are also members of individual Palatinates.

As Rousseau notes, the Dietines are the 'true Palladium of freedom'.[54] A large state like Poland–Lithuania would normally have no choice but to make its legislative power representative in the national Diet (Sejm), which would separate the real Sovereign and the General Will from the legislature and risk the corruption of individual legislators.[55] But the Dietines give Poland a way to keep its legislative Sovereign continually active, whilst concurrently representing legislative power. Sovereignty takes shape in the Dietines. When appropriately empowered, they approximate a joined up national Sovereign, but through *local* constitutional activities.

They are to have a number of particular powers crucial for this sovereignty. Rousseau recommends that each Dietine have the power to determine eligibility of, instruct, hold accountable, and *discipline* Deputies to the Diet.[56] The scrutinising of the accounts of Deputies must be very serious, and failure to satisfy punished by lifelong ineligibility for the Deputy position. The goal is to encourage each Deputy to constantly 'anticipate himself under the scrutiny of his constituents, and sense the influence their judgment will have on his projects for advancement as well as on the esteem of his fellow citizen'.[57] This expedient ensures that Deputies do not state private sentiments but engage in general volitions to 'declare the wills of the Nation'.[58] This precise representative arrangement and their very extensive directive powers are crucial for the Dietines to cultivate sovereignty and the General Will. They should have the power to select the Palatin (prince) candidates for the Polish Senate, who would then be chosen by the Diet or directly elected by the Dietine.[59] This was a change from the existing system, in which the Senators were selected by the King, and it would effectively put national administration – the Senate's role upon Rousseau's recommendations – under their Sovereign's authority. Likewise, local administration would also be influenced by Dietines as they select the Palatin (prince) of each Palatinate.[60]

Even the dangerous *liberum veto* is retained in highly modified form and placed under the oversight of Dietines. Any member of the national Diet who uses it must render an account to his local Dietine. Failure to satisfy is punishable by death without pardon, while justifiable use is rewarded with public honours for life.[61] Under this severe condition, this national institution is able to energise Polish courage and love of freedom for it gives citizens the patriotic opportunity to risk life to save the state.[62]

---

[54] Ibid., p. 201.
[55] Ibid.
[56] Ibid., pp. 201, 204.
[57] Ibid., p. 202.
[58] Ibid., p. 202.
[59] Ibid., p. 207.
[60] Ibid.
[61] Ibid., p. 219.
[62] Ibid.

It is also worth noting that Polish traditions are particularly important for they not only maintain the patriotic national spirit but tie into the particular affective practice and judgments – the General Will – that should allow Poland–Lithuania's constitution to be maintained. Beyond the local traditions that must be associated with each Dietine, Rousseau singles out another constitutional *moeur* of the greatest significance: the Confederations, such as the Confederation of Bar that had invited his recommendations. The role of these confederations is just like that of *moeur*, meaning we should not identify them only as part of Poland-Lithuania's 'political' (constitutional) law. They are a 'means of consolidating and restoring a constitution under great strain', which can 'tighten and reinforce the slackened spring of the State without ever being able to break it'.[63] This institution, like the Dietines, is integral in evoking general volitions:

> I see only one way of giving [Poland] the stability it lacks: to infuse, so to speak, the soul of its *confederates* into the entire nation, to establish the Republic in the hearts of the Poles so thoroughly that it endures there in spite of all its oppressors' efforts.[64]

And pivotally for my point here, Rousseau sees this as a 'federative form'. [65] Confederations are neither local nor national but require emergent and unplanned coordination amongst local actors without normal institutions of national legislative and executive power.

Taking stock, it is evident that Rousseau modifies his principles of sovereignty and the General Will only to the extent that they are compatible with federal arrangements. The intense civic affect of general volition is maintained in *Government of Poland*, and so too is the relationship between *moeurs* and general volitions. What is interesting in this text is that a complex federal arrangement allows local, federal, and national *moeurs* and constitutional practices to generate and maintain these general volitions. Logically, this shows us that small unitary states need not be necessary for the General Will. Nevertheless, a cosmopolitan approach to the General Will remains inconceivable despite these important modifications to Rousseau's political thought.

Conclusion

Earlier in this article I suggested that Rousseau's understanding of Greek *moeurs* pointed to a theory of transnational affect and engagement. I believe this is born out in the design of Poland–Lithuania as well. The distinctiveness of the Polish Palatinates, the mix of national, federal, and local *moeurs*, and the complex ways in which the Polish people assemble both according to plan and unpredictably when emergency

[63] Ibid., p. 219.
[64] Ibid., p. 183.
[65] Ibid., pp. 219–220.

calls all point to a flourishing Sovereignty and General Will in a federal state. More so than the Greek example, Poland–Lithuania was culturally diverse.

What is the connection between the federal and the transnational? Given the definition of transnationalism earlier, the difference is *not* categorical. Both federal and transnational affection may connect culturally different groups and allow them to coordinate, sometimes unexpectedly. Both federal and transnational engagement must allow common interests to be identified amongst diverse communities. Neither federal nor transnational linkages extend to all humanity. This does not mean federal and transnational associations are identical. One difference is that federal associations are constitutionally fixed, and the members of a federation formally unified. There is no question that general volitions and the General Will can come to be identified amidst these groups. There is no such formal and complete institutionalisation of transnational associations. But if one turned from the properties of ongoing federal association to their origins, it is clear that every federation must begin with transnational encounters later entrenched formally. Otherwise, the diversity of membership is rendered implausible.

This being the case, the demands made of a kind of affective transnationalism are not necessarily greater than the affective requirements of citizenship in a federal organisation. Federal citizens can expand their general volitions to include members of culturally distinct communities and members of other distinct state-like divisions within the federation. This places no greater demand on these individuals than the patriotism of *The Social Contract*, because at no point must these general volitions be stretched to include all humanity. There is no reason on Rousseau's psychological understanding that similar general volitions could not be evoked toward strangers from other political communities and other cultures who do not share the constitutional unity of a federal state, presuming that these too are not stretched to include too many persons.

Rousseau was greatly concerned that distance dimmed moral affect, which may explain why both the properly transnational affective links and *moeurs* in ancient Greece and in Poland seem to have a geographical limit. Whilst Emile and a few others might have the privileged opportunity to communicate with quite distant contacts – on a European scale – most people could not form any such relationships at all. Such distant transnationalism would be as empty as global cosmopolitanism within this historical context. Nonetheless, this condition is empirical rather than logical and may be safely discarded if, as in the 21st century, technological means of meaningful interaction over greater distances emerge.

What matters then in this analysis is twofold. Firstly, it is clear that transnational general volitions are possible, and they may be globally distributed today in ways that they could not be in Rousseau's time. This means that Nabulsi is right, we can consider the General Will, or at least the affective solidarity it presupposes, for our contemporary political predicaments. But this tendency of Rousseau scholars to contrast between Rousseau's patriotism and his cosmopolitanism does not adequately describe the direction of his thought or its application to contemporary problems. Federalism and

transnationalism show how insular and unitary political communities and the inward looking general volitions of those communities are not necessary for the functioning of the General Will. Cosmopolitanism against patriotism, therefore, may be a conceptual cul-de-sac for 21st century Rousseauianism.

Rousseau asserts that solidarity is important, but unless his very particular moral psychology is accepted, does his understanding of general volitions add any value for contemporary theorists working on transactional political theory? It is perhaps too early to be sure for the answer turns on empirical rather than theoretical issues. Nonetheless, recognising these issues is itself a potent lesson. Consider whether Rousseau may be right that general volitions can only be extended to others and maintained over time thanks to the endurance of *moeurs*. Consider also that these *moeurs* must be sufficiently distinct amidst distinct associations, whether national, local, federal, or transnational. They must be constructed to actually incline toward general volitions and not particular ones. If Rousseau is right about these propositions, then real world evidence concerning the relationship between traditions, both old and emerging, and affective transnational solidarity is worth seeking out. If Rousseau is right about these propositions, then existing local and global practices that efface general volitions should also be studied. If Rousseau is right, then the strength and qualities of many distinct transnational interactions and the health of politics in an age of increasing transnationalism is at stake. If Rousseau is right, the relationship between culture and ethical life in transnational relationships must become as well studied and fittingly developed as in local and national communities. This set of tasks is different than typical normative work in international political theory, which suggests a Rousseauian approach may prove a powerful resource for contemporary theorists.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201617

La Vía Campesina i zjawisko *food sovereignty*: między obietnicą a jej spełnieniem w przestrzeni transnarodowej

Łukasz Wordliczek

Uniwersytet Jagielloński

But that food – the best food – was not available
in my neighborhood on the west side of Chicago.
I live in a community where I can get a semiautomatic
weapon quicker than I can get a tomato.

Ale taka żywność – najlepsza żywność –
nie była dostępna w moim sąsiedztwie,
czyli w zachodnim Chicago. Żyję w miejscu,
gdzie mogę szybciej dostać broń półautomatyczną niż pomidora.

LaDonna Redmond, założycielka i kierowniczka
„The Campaign for Food Justice Now"[1]

Problemy żywnościowe są obecne w przestrzeni międzynarodowej od kilkudziesięciu lat. Zjawisko to jest zazwyczaj utożsamiane z wysiłkami, które powszechnie określa się mianem zwalczania głodu lub też bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*). W ostatnich latach prowadzone są jednak działania, które pozwalają na spojrzenie na problem z nieco odmiennej perspektywy. Jedną z takich możliwości stwarza analiza działalności transnarodowego ruchu La Vía Campesina i związanej z nim idei *food sovereignty*. Stawiana w artykule hipoteza zmierza w kierunku wskazania, że jednym z podstawowych problemów żywnościowych współczesnego świata nie jest kwestia braku żywności, lecz jej dystrybucji. Niniejszy tekst jest również głosem w dyskusji na temat ograniczonej swobody działania aktorów niepaństwowych w sytuacji przekształcającego się globalnego porządku. W celu odniesienia się do tych zagadnień omówiono podstawowe okoliczności związane z powstaniem ruchu La Vía Campesina, a następnie jego postulaty ze szczególnym uwzględnieniem analizy zjawiska *food sovereignty*. Na zakończenie przedstawiono działania La Vía Campesina oraz ich ocenę.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywnościowe, suwerenność żywnościowa, ruchy transnarodowe, La Vía Campesina.

Łukasz Wordliczek – doktor habilitowany, Instytut Amerykanistyki i Studiów Polonijnych, Uniwersytet Jagielloński.

[1] Cyt. za: *Voices from the field 1*, „Nyéléni Newsletter" 2015, nr 23, s. 3, http://www.nyeleni.org/DOWNLOADS/newsletters/Nyeleni_Newsletter_Num_23_EN.pdf (data dostępu: 27.10.2015).

W wymiarze instytucjonalnym problemy żywnościowe są obecne w przestrzeni międzynarodowej od kilkudziesięciu lat, zaś przedmiotowe zjawisko jest zazwyczaj utożsamiane z wysiłkami, które powszechnie określa się mianem zwalczania głodu lub też bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*)[2]. Biorąc pod uwagę argumenty o charakterze moralnym, wskazujące na konieczność zaspokojenia jednej z podstawowych potrzeb człowieka – trudno kwestionować kształt dotychczasowej debaty skupionej wokół tych problemów. Jednocześnie warto odnotować, że rezultaty stosownych działań są wciąż niewystarczające. Otóż według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), liczba osób niedożywionych w połowie lat 70. w krajach rozwijających się stanowiła około 34% populacji, zaś w latach 2012–2014 nieco ponad 13%, z czego 76% żyło na obszarach wiejskich[3]. Większy dostęp do żywności, choć nadal pozostaje istotnym wyzwaniem w skali globalnej, pozwala jednak na spojrzenie na problem z nieco odmiennej perspektywy. Taką możliwość stwarza analiza działalności tytułowej organizacji La Vía Campesina i związanej z nią idei *food sovereignty*. Stąd stawiana hipoteza zmierza w kierunku wykazania, że jednym z podstawowych problemów żywnościowych współczesnego świata nie jest kwestia braku żywności, lecz jej dystrybucji. Dodatkowo niniejszy tekst jest głosem w dyskusji na temat ograniczonej swobody działania aktorów niepaństwowych w sytuacji przekształcającego się globalnego porządku.

Geneza powstania La Vía Campesina

La Vía Campesina jest międzynarodowym ruchem, który powstał w miejscowości Mons w Belgii w 1993 r. Obecnie status członkowski przysługuje 164 organizacjom, z 73 państw położonych w Afryce, Azji, Europie i obu Amerykach[4]. Jest to organizacja o znacznym stopniu zdecentralizowania, składająca się z dziewięciu geograficznie wydzielonych regionów. Działania są kierowane przez Międzynarodowy Komitet Koordynujący, który jest złożony z dwóch przedstawicieli z każdego regionu, wybranych przez organizacje uczestniczące zgodnie z parytetem płci. Wymiar organizacyjny dopełnia sekretariat, który rotacyjnie jest lokowany w różnych częściach świata, zgodnie z decyzjami raz na cztery lata obradującej konwencji międzynarodowej. I tak początkowo sekretariat był ulokowany w Belgii (1993–1996), następnie w Hondurasie i Indonezji, zaś od września 2013 r. znajduje się w Zimbabwe.

[2] Kompleksowo na ten temat w krajowej literaturze zob. np. K. Marzęda-Młynarska, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014. W tym miejscu warto zaznaczyć, że analizowana problematyka jest stosunkowo słabo obecna w literaturze przedmiotu – stąd z konieczności oparto się w znacznej mierze na źródłach internetowych.

[3] Dane za raportami FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, http://www.fao.org/hunger/previous-editions/en/ (data dostępu: 15.11.2015).

[4] Spośród państw postkomunistycznych naszej części Europy jedynie Rumunia jest członkiem La Vía Campesina; dane za: http://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44/our-members-mainmenu-71 (data dostępu: 21.10.2015).

Finansowanie stowarzyszenia opiera się na wpłatach od organizacji członkowskich, donacjach osób prywatnych, a także wsparciu niektórych organizacji pozarządowych, fundacji oraz władz państwowych.

Hiszpańskojęzyczna nazwa bezpośrednio wskazuje na genezę ruchu. Otóż jeszcze rok przed spotkaniem założycielskim w Belgii przedstawiciele ośmiu organizacji farmerskich z Ameryki Środkowej, Ameryki Północnej oraz Europy spotkali się w Managui przy okazji kongresu nikaraguańskiej organizacji farmerów i hodowców (Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, UNAG). Efektem rozmów było podpisanie 26 kwietnia 1992 r. tzw. deklaracji z Managui. Sformułowano w niej następujące postulaty:

- ograniczenia zasad globalnej gospodarki neoliberalnej;
- partycypacji rolników w określaniu zasad rządzących rynkiem rolno-spożywczym, włącznie z dopuszczeniem do uczestnictwa w ówczesnych negocjacjach Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT);
- poszanowania dla odmiennych sposobów gospodarowania na roli oraz upowszechnienia zasad zrównoważonej gospodarki rolnej.

Taki program działań został rozwinięty w trakcie wspomnianej konferencji w Mons, gdzie 16 maja 1993 r. podpisano nową deklarację. W dalszej działalności ruchu warto w szczególności zwrócić uwagę na wyraźnie wskazany paradoks współistnienia sporych sfer głodu i znacznej nadprodukcji żywności na świecie. Tym razem postulaty dotyczyły:

- podkreślenia znaczenia produkcji małoobszarowej, a nie wielkopowierzchniowej;
- zapewnienia bioróżnorodności upraw w celu produkcji zdrowej żywności i poszanowania środowiska naturalnego;
- prawa każdego kraju do samodzielnego definiowania swojej polityki rolnej zgodnie z własnymi interesami[5].

Stosowne działania określono jako tzw. chłopską drogę, czyli w języku hiszpańskim – *la vía campesina*.

Główne postulaty La Vía Campesina

Jednym z pierwotnych i bezpośrednich powodów powstania La Vía Campesina było złamanie dominacji w produkcji soi i kukurydzy. Powody takiego krytycznego nastawienia wynikają z faktu, że mamy do czynienia z uprawami silnie dotowanymi przez rządy oraz uprawami, które dostarczają półproduktów do dalszego przetworzenia, a nie są gotowym towarem do spożycia. W dalszej konsekwencji aktywiści La

[5] Teksty obu deklaracji dostępne na: http://viacampesina.org/en/index.php/our-conferences-main-menu-28/1-mons-1993-mainmenu-47 (data dostępu: 19.12.2015). Jednym z sygnatariuszy deklaracji z Mons była także NSZZ „Solidarność".

Vía Campesina argumentują, że to nie producent (rolnik) jest podmiotem zarabiającym na swojej produkcji, lecz międzynarodowe korporacje działające w sektorze rolno-spożywczym.

Wobec takiej diagnozy, ostrze krytyki jest skierowane dwutorowo: przeciwko tymże korporacjom międzynarodowym oraz przeciwko porozumieniom liberalizującym wymianę handlową[6]. Argument antykorporacyjny jest stosunkowo złożony, lecz w skrócie można go sprowadzić do podnoszenia zastrzeżeń co do sprawiedliwych zasad współpracy z dostawcami. Według analiz niezależnych od La Vía Campesina, żadna z 10 największych globalnych korporacji żywnościowych nie stosuje zasad chroniących rolników przed przejęciami ziemi, ani też nie wdraża w wystarczającym stopniu reguł transparentnej współpracy z rolnikami i hodowcami[7]. Osobną kwestią jest działalność korporacji nakierowana na monopolizację rynku[8]. Z kolei zarzut kierowany wobec porozumień wolnocłowych[9] wskazuje przede wszystkim na fakt przyczyniania się do napływu relatywnie taniej, silnie dotowanej żywności z importu, co wynika z traktowania produktów żywnościowych jako towaru w globalnej wymianie handlowej.

Oba powyższe zastrzeżenia są zarazem fundamentem, który legł u powstania zjawiska suwerenności żywnościowej (*food sovereignty*) w reakcji na tzw. reżim żywności korporacyjnej (*corporate food regime*)[10]. Samo pojęcie suwerenności żywnościowej – stworzone przez zwolenników La Vía Campesina w czasie Światowego Szczytu Żywnościowego w Rzymie w listopadzie 1996 r.[11] – ma dwa znaczenia. W szerszym

---

[6] Warto wskazać, że powstanie La Vía Campesina w 1993 r. skorelowane jest z finałem rokowań w ramach tzw. rundy urugwajskiej GATT w grudniu tegoż roku i w konsekwencji powstaniem Światowej Organizacji Handlu (WTO) dwa lata później.

[7] Wielkość korporacji jest zdeterminowana przychodami. Są to następujące firmy: Associated British Foods (ABF), Coca-Cola, Danone, General Mills, Kellogg, Mars, Mondelēz International (poprzednio Kraft Foods), Nestlé, PepsiCo oraz Unilever; dane za: Oxfam International, *Behind the brands: Food justice and the „Big 10" food and beverage companies*, 26.02.2013, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp166-behind-the-brands-260213-en.pdf (data dostępu: 16.10.2015).

[8] W wielu krajach świata skala problemu jest gigantyczna. Gwoli ilustracji, w USA tylko cztery firmy w sektorze przetwórstwa mięsa mają udział w 80% rynku wołowiny, zaś w Australii ponad 75% rynku detalicznego żywności należy do trzech firm. Pochodną omawianych zjawisk jest także ich dominacja w całym łańcuchu produkcji rolnej – od upraw i hodowli, przez przetwórstwo, aż po sprzedaż. I tak amerykańska korporacja ConAgra Foods jest jedną z trzech największych firm młynarskich w Ameryce Północnej, należy do światowej czołówki producentów pasz dla bydła, uboju zwierząt, przetwórstwa wieprzowiny i produkcji brojlerów. Z kolei rynek eksportu 80% kukurydzy i 65% soi z USA należy tylko do trzech koncernów; dane za raportami FAO *The State of Agricultural Commodity Markets* z lat 2004, 2006 i 2009, http://www.fao.org/publications/soco/en/ (data dostępu: 19.12.2015).

[9] Chodzi głównie o wciąż negocjowane w chwili pisania niniejszego tekstu układy między Kanadą a UE (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA), między USA a UE (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) oraz zawarte w październiku 2015 r. Partnerstwo Transpacyficzne (Trans-Pacific Partnership, TPP).

[10] Szerzej na temat reżimu żywności korporacyjnej zob. np. P. McMichael, *A food regime genealogy*, „Journal of Peasant Studies" 2009, t. 36, nr 1.

[11] Zob. http://usfoodsovereigntyalliance.org/what-is-food-sovereignty/, czy też http://www.foodsovereignty.org/about-us/ (data dostępu: 19.12.2015).

oznacza prawo producentów żywności (rolników, rybaków i hodowców) do możliwie samodzielnego kształtowania polityki rolnej i żywnościowej[12]. W węższym ujęciu suwerenność żywnościowa sprowadza się do postulatu powrotu produkcji i dystrybucji żywności w ręce wspólnot i zrzeszeń lokalnych kosztem korporacji międzynarodowych; chodzi zatem o przełamanie monopolu korporacji na rzecz ochrony lokalnych producentów[13]. Tym samym postulaty zwolenników *food sovereignty* zmierzają w kierunku: (1) wspierania produkcji lokalnej, na małą skalę, przy wykorzystaniu gospodarstw rodzinnych; (2) poszanowania zasady bioróżnorodności i zrównoważonego rozwoju; (3) zagwarantowania prawa do ziemi, wód i zwierząt hodowlanych dla rolników, rybaków i hodowców; (4) ustanowienia zasad wymiany handlowej, która ma gwarantować poszanowanie interesów i potrzeb zarówno producentów, jak i konsumentów oraz (5) zlikwidowania nierówności społecznych[14]. Co wymowne, szczegółowe propozycje idą także w stronę zapewnienia rolnikom prawa do posiadania i swobodnego obrotu np. ziarnem do zasiewów – obecnie w wielu przypadkach (bynajmniej nie tylko krajach rozwijających się) ziarno stanowi własność korporacji międzynarodowej i jest chronione prawem własności intelektualnej (patentami), co skutkuje restrykcjami w zakresie swobody dysponowania nim przez farmerów.

Skalę powyżej nakreślonych problemów ilustrować mogą wybrane dane. I tak około 500 mln małych gospodarstw (czyli według przyjętego przez FAO progu dwóch hektarów) zapewnia środki do życia dla około 2,5 mld ludzi na całym świecie[15], zaś około 70% konsumowanej na świecie żywności pochodzi właśnie z gospodarstw małoobszarowych[16]. Jednocześnie w samych Stanach Zjednoczonych (USA) mniej niż 2% wszystkich farmerów to osoby związane z małymi gospodarstwami rodzinnymi[17]. W sumie w USA z rolnictwem związanych jest nieco ponad 3 mln Amerykanów[18], podczas gdy w amerykańskich więzieniach przebywa niemal 7 mln osadzonych[19].

---

[12] Zob. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), *Agriculture at a Crossroads: Summary for Decision Makers of the Global Report 2009*, s. 15, http://www.unep.org/dewa/agassessment/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Summary%20for%20Decision%20Makers%20%28English%29.pdf (data dostępu: 3.11.2015).

[13] Inaczej rzecz ujmując, jest mowa o „prawie ludzi do dostępu do żywności zdrowej i produkowanej zgodnie z zasadami poszanowania środowiska naturalnego oraz zasadami zrównoważonego rozwoju". *Declaration of the Forum for Food Sovereignty*, Nyéléni, 27.02.2007, http://nyeleni.org/spip.php?article290 (data dostępu: 29.10.2015).

[14] Ibidem.

[15] Raport International Fund for Agricultural Development, *Smallholders, food security, and the environment*, lipiec 2013 r., s. 10, http://www.ifad.org/climate/resources/smallholders_report.pdf (data dostępu: 13.10.2015).

[16] Dane za: http://www.foodsovereignty.org/about-us/ (data dostępu: 18.11.2015).

[17] Dane za: *The U.S. food sovereignty alliance: Nourishing food justice*, „Nyéléni Newsletter" 2015, nr 23, op.cit., s. 4.

[18] Oficjalne dane Departamentu Rolnictwa, http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/Online_Resources/Highlights/Farm_Demographics/ (data dostępu: 28.10.2015).

[19] Według oficjalnych danych Departamentu Sprawiedliwości z 2013 r.; za: Bureau of Justice Statistics, http://www.bjs.gov/content/pub/press/cpus13pr.cfm (data dostępu: 28.10.2015).

Jak widać z powyższego przeglądu, zjawiska *food sovereignty* oraz *food security* są ściśle ze sobą związane. Taki stan rzeczy nie powinien wszakże sugerować tożsamości obu pojęć. I tak, przypomnijmy, bezpieczeństwo żywnościowe sprowadza się do zaspokojenia potrzeb żywnościowych ludzi, zwalczania głodu i niedożywienia, czyli zapewnienia dostępu do żywności. Suwerenność żywnościowa natomiast jest terminem opisującym rodzaje działań ukierunkowanych na doprecyzowanie, skąd pochodzi żywność i jak jest produkowana. Nacisk na te aspekty jest szczególnie dobrze widoczny w tych definicjach *food sovereignty*, które odwołują się do wąskiego rozumienia przedmiotowego pojęcia, czyli wskazują na określony sposób prowadzenia gospodarki rolnej.

Jeżeli spojrzeć wnikliwiej na postulaty zwolenników idei *food sovereignty*, to okazuje się, że znajdują się tam także działania idące w jeszcze dalszym, to znaczy radykalnym kierunku (w wypadku Stanów Zjednoczonych używa się tutaj raczej określenia „progresywny kierunek działań"). Jest to ruch tzw. sprawiedliwości żywnościowej (*food justice*), czyli dołączenia do suwerenności żywnościowej także postulatów o charakterze społecznym, nakierowanym głównie na kwestie klasowe, rasowe oraz równouprawnienia kobiet[20]. Warto w tym miejscu odnotować, że deklaracja Nyéléni (zob. przyp. 13) wyraźnie zakłada, że celem ruchu *food sovereignty* jest także wytworzenie się „nowych relacji społecznych pozbawionych ciemiężenia i nierówności między mężczyznami a kobietami, rasami, klasami społecznymi i ekonomicznymi oraz pokoleniami"[21]. Niezależnie od tego, czy z owymi postulatami wiązać należy bardziej ideę sprawiedliwości żywnościowej, czy też suwerenności żywnościowej, to taki program działań budzi krytykę. Więcej miejsca poświęcono temu zagadnieniu w końcowej części tekstu.

Aktywność La Vía Campesina

Jak przedmiotowe postulaty były/są realizowane w praktyce? Prawdopodobnie najgłośniejszym przykładem wskazującym na próbę wykorzystania idei *food sovereignty* na poziomie uregulowań konstytucyjnych jest przykład Ekwadoru. Otóż państwo to literalnie zapisało suwerenność żywnościową w rozdziale trzecim konstytucji z października 2008 r. Warto zauważyć, że *food sovereignty* jest tutaj traktowana zdecydowanie w kategoriach rozwiązań protekcjonistycznych (art. 281 pkt 2) oraz uwypuklających rolę producentów małoobszarowych (art. 281 pkt 1, 4, 5)[22]. Podobny obraz sytuacji – choć jeszcze bez dosłownego odwołania się do koncepcji *food sovereignty* – został

[20] Szerzej zob. np. A. Hope Alkon, J. Agyeman (red.), *Cultivating Food Justice: Race, Class, and Sustainability*, MIT Press, Cambridge 2011 oraz R. Gottlieb, J. Anupama, *Food Justice*, MIT Press, Cambridge 2010.

[21] *Declaration of the Forum for Food Sovereignty*, op.cit.

[22] Tekst za: Political Database of the Americas, http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html (data dostępu: 15.11.2015).

uwzględniony w art. 305 konstytucji Wenezueli z grudnia 1999 r.[23] Ciekawie przedstawia się odpowiedni zapis w konstytucji Boliwii z 2009 r. Otóż w rozdziale ósmym, części pierwszej (dotyczącej polityki międzynarodowej) w art. 255 pkt II(8) stwierdza się m.in., że zawieranie wszelkich porozumień międzynarodowych winno dokonywać się z poszanowaniem zasad „bezpieczeństwa żywnościowego i suwerenności całej populacji, zakazu importu, produkcji i wprowadzania do obrotu genetycznie modyfikowanych organizmów"[24]. Z kolei w art. 309 pkt 4 gwarantuje się dążenie do osiągnięcia suwerenności żywnościowej dla całej populacji kraju, zaś w art. 407 pkt 1 – niejako wzorem rozwiązań ekwadorskich – gwarantuje się poszanowanie idei bezpieczeństwa żywnościowego i suwerenności w ujęciu protekcjonistycznym.

Z kolei art. 36 pkt 3 konstytucji Nepalu z września 2015 r. ogólnie wspomina o prawie każdego obywatela do suwerenności żywnościowej i odsyła w tej kwestii do szczegółowych uregulowań ustawowych, zaś w art. 51 pkt h(12) gwarantuje się prowadzenie gospodarki rolnej zgodnie z zasadami *food sovereignty*[25]. Analogiczne zapisy są rozważane także i w innych państwach, np. w Pakistanie[26], czy też na Dominikanie[27].

Obok literalnych odwołań do suwerenności żywnościowej w ramach prawa konstytucyjnego poszczególnych państw warto także wspomnieć o działaniach na forum międzynarodowym. Bodaj pierwszym ważnym krokiem w instytucjonalnym umiędzynarodowieniu postulatów były – towarzyszące Światowemu Szczytowi Żywnościowemu FAO – obrady Forum na rzecz Suwerenności Żywnościowej (Forum for Food Sovereignty) w Rzymie między 8 a 13 czerwca 2002 r. W wyniku tego spotkania powołano Międzynarodowy Komitet na rzecz Suwerenności Żywnościowej (International Planning Committee for Food Sovereignty, IPC), czyli jednostkę formalnie działającą od 2003 r. i pośredniczącą pomiędzy organizacjami pozarządowymi i ruchami społecznymi a agendami ONZ i instytucjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za politykę żywnościową. Obszar współpracy między FAO i IPC zakreślony jest przez cztery kwestie: (1) prawo do żywności, (2) ekologiczne podejście do produkcji rolnej, (3) dostęp do zasobów naturalnych i ich kontrola na poziomie lokalnym oraz (4) suwerenność żywnościowa i podporządkowane jej zasady wymiany handlowej[28]. Efektem współdziałania FAO i IPC jest z jednej strony konsolidacja środowiska zwolenników *food sovereignty*, zaś z drugiej – włączenie do agendy międzynarodowej postulatów środowiska skupionego w ramach IPC. Na szerszą skalę stało się tak

---

[23] Zob. https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009?lang=en (data dostępu: 15.11.2015).

[24] Cyt. za: https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf (data dostępu: 15.11.2015).

[25] Zob. http://www.inseconline.org/linkedfile/Bill%20Of%20Constitution%202015%20Sept.pdf (data dostępu: 15.11.2015).

[26] Zob. *Make food sovereignty part of Constitution*, „The News", 16.10.2015, http://www.thenews.com.pk/Todays-News-5-345897-Make-food-sovereignty-part-of-Constitution (data dostępu: 15.11.2015).

[27] Zob. http://www.fao.org/righttofood/news-and-events/news-detail/en/c/243864/ (data dostępu: 15.11.2015).

[28] Zob. http://www.foodsovereignty.org/about-us/ (data dostępu: 18.11.2015).

właśnie w czasie wspomnianego Światowego Szczytu Żywnościowego, zaś od tego czasu działania są prowadzone stosunkowo regularnie, przy okazji innych spotkań i konferencji[29]. Przedmiotowa aktywność zaowocowała włączeniem przez FAO do debaty publicznej kwestii suwerenności żywnościowej w marcu 2012 r. Dodatkowo Zgromadzenie Ogólne ONZ ogłosiło rok 2014 Międzynarodowym Rokiem Rodzinnej Gospodarki Rolnej (International Year of Family Farming).

Inną formą działań w skali międzynarodowej są spotkania zwolenników koncepcji *food sovereignty*. Warto na przykład wspomnieć o zjeździe ponad 500 delegatów z ponad 80 krajów całego świata w lutym 2007 r. w Selingué w Mali. Celem spotkania było wzmocnienie współpracy pomiędzy aktywistami ruchu, zaś realnym efektem – przyjęcie wspomnianej już deklaracji Nyéléni[30]. Kolejnym krokiem było spotkanie ponad 400 delegatów z 34 krajów Europy w Krems (Austria)[31]. Także i tym razem głównym celem trwających między 16 a 21 sierpnia 2011 r. obrad było skonsolidowanie – tym razem europejskiego – środowiska sprzyjającego idei suwerenności żywnościowej. Zwieńczeniem spotkania było przyjęcie europejskiej wersji deklaracji Nyéléni. Obok powielenia w znacznym stopniu ogólnych zasad – wraz z zapisem sprzeciwiającym się wykorzystywaniu w rolnictwie organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO) – dokument zakłada konieczność dokonania rewizji zasad Wspólnej Polityki Rolnej i Żywnościowej UE, odrzucenie dyrektywy UE o biopaliwach oraz przeniesienie globalnego zarządzania międzynarodowym handlem rolnym z WTO do FAO. Tym samym zwolennicy idei *food sovereignty* są w Europie związani głównie z ruchem Nyéléni oraz europejską gałęzią La Vía Campesina (obie organizacje mają to samo biuro w Wiedniu). Ogółem w latach 1993–2013 odbyło się sześć światowych spotkań La Vía Campesina.

Pozostałe sfery aktywności La Vía Campesina zawierają się w typowych działaniach o charakterze mobilizująco-uświadamiającym. Należy do nich głównie organizacja licznych protestów, takich jak obchody 17 kwietnia jako Światowego Dnia Walki Chłopskiej, bojkoty skierowane przeciw wybranym monopolistom rynku rolno-spożywczego, czy też prowadzenie działań o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Jak zatem widać z powyższego przeglądu form aktywności, ruch suwerenności żywnościowej – jako przykład działań społeczeństwa obywatelskiego – jest szczególnie aktywny na etapie identyfikacji problemów oraz implementacji określonych rozwiązań[32].

---

[29] Przykładem może być choćby International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD), która obradowała 7 marca 2006 r. w Brazylii w Porto Alegre.

[30] Tekst deklaracji zob. http://nyelenieurope.net/sites/default/files/2016-06/DeclNyeleni-en_0.pdf (data dostępu: 17.10.2016).

[31] Inicjatorami spotkania były: europejska reprezentacja La Vía Campesina, Friends of the Earth Europe, The European ATTAC Network, The World March of Women oraz International Planning Committee for Food Sovereignty.

[32] Za: K. Marzęda-Młynarska, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym…*, op.cit., s. 448.

Podsumowanie

Ocena działalności La Vía Campesina i związanej z nią idei suwerenności żywnościowej musi uwzględniać fakt znacznego zideologizowania tego ruchu społecznego. Prawdopodobnie najpowszechniej jest on kojarzony z wyraźną krytyką rozwiązań neoliberalnych z pozycji lewicowych, czy wręcz marksistowskich[33]. Wydaje się to szczególnie istotne wobec faktu, że to właśnie rządy odwołujące się do ideologii lewicowych (socjalizm/komunizm) były siłą sprawczą niszczącą dotkliwie rolników i przemysł żywnościowy w XX w.[34] Casus PRL, czy też innych krajów komunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej jest czytelną ilustracją takiej argumentacji.

Wskazuje się także, że wiele z prowadzonych działań uzasadnionych koncepcją *food sovereignty* i tak wymaga dla swojej skuteczności uzyskania finansowania – czy to ze strony państw, czy też prywatnych sponsorów. Trudno też zgodzić się z tezą, jakoby nadanie prymatu idei *fair trade* w stosunku do *free trade* znosiło automatycznie wszelkie niedogodności dla małych producentów – wciąż bowiem pozostają oni uzależnieni od konieczności spełnienia szeregu wymogów certyfikacyjnych, fitosanitarnych, czy też związanych z prowadzeniem wymiany handlowej (np. transport)[35].

Problematycznie też przedstawia się ocena argumentu dotyczącego nacisku na prowadzenie działalności rolniczej o charakterze lokalnym. Czy bowiem istotnie lokalna samowystarczalność może być rozwiązaniem wszelkich problemów związanych z dystrybucją żywności? Jak na taki postulat odpowiedzą przedstawiciele społeczeństw silnie zurbanizowanych, czy też posiadających ograniczony areał ziemi uprawnej lub – szerzej – ograniczonych warunkami naturalnymi rzutującymi na możliwość prowadzenia efektywnej gospodarki rolnej? Zideologizowane odpowiedzi protagonistów idei *food sovereignty* są prawdopodobnie dalekie od oczekiwań mieszkańców wielu części świata.

Konkludując, La Vía Campesina wydaje się przykładem ruchu społecznego, który kładzie prymat idei nad praktyką społeczną. Jeśli wziąć pod uwagę ostrość stawianych diagnoz, a zwłaszcza proponowanych rozwiązań, skala oczekiwań La Vía Campesina jest duża. Jednocześnie zestawienie tychże oczekiwań z realnymi efektami działań motywowanych ideą *food sovereignty* raczej krytycznie świadczy o sile sprawczej La Vía Campesina. Niemniej jednak działalność ruchu dobrze wpisuje się w dylemat polegający na tym, że coraz bardziej zglobalizowany i współzależny świat domaga się uznania znaczenia wspólnot lokalnych. Co wymowne, dylemat ten nie tylko nie jest rozwiązywany, ale wręcz potwierdzany na poziomie międzynarodowym – przykładem takiego niekoherentnego działania może być np. negocjowanie przez UE i kraje

[33] Zob. np. P. McMichael, *A food regime genealogy*, op.cit.
[34] Szerzej w: P. Aerni, *Food sovereignty and its discontents*, „ATDF Journal" 2011, t. 8, nr 1/2, s. 27.
[35] Za: ibidem, s. 23.

globalnego Południa umów o partnerstwie gospodarczym (Economic Partnership Agreements, EPA)[36].

Obok powyższej krytycznej konstatacji[37] warto jednak wskazać, że ruch suwerenności żywnościowej – jak się wydaje – dość trafnie diagnozuje problemy wyżywienia w skali globalnej, zwracając uwagę na fakt występowania głodu, który w istocie nie jest wynikiem braku żywności. Dane pokazują dokładnie przeciwny obraz sytuacji: mamy mianowicie do czynienia – w skali ogólnoświatowej – ze znaczną nadprodukcją żywności[38]. *Clou* problemu leży zatem w dostępie do żywności. W tym miejscu często – także i wśród zwolenników idei *food sovereignty* – pojawia się postulat zmiany systemu dystrybucji żywności w skali globalnej[39], przy czym naturalnie owa modyfikacja idzie w kierunku skłonienia państw Północy do kierowania nadprodukcji żywności do krajów globalnego Południa. A zatem „problem głodu to problem podziału, a nie problem produkcji dóbr żywnościowych"[40]. W tym miejscu argumenty suwerenności żywnościowej idą jednak odpowiednio dalej. Otóż poprzez położenie nacisku na sposób produkcji staje się możliwe wskazanie na rozwiązania, które są/mogą być adresowane do źródeł problemu, czyli wspólnot głównie w krajach rozwijających się. Wskazywany sposób gospodarowania jest bowiem zadaniem stawianym w pierwszej kolejności lokalnym producentom. Wyraźnie także podnosi się, że sukces przedmiotowych działań jest możliwy wyłącznie przy koordynacji polityki żywnościowej w skali globalnej. Oba te plany (lokalny i globalny), poprzez umiejętne zastosowanie w praktyce, mogą w relatywnie bliskiej perspektywie czasowej doprowadzić do złagodzenia wskazanego powyżej dylematu polegającego na dążeniu do osiągnięcia zglobalizowanej i współzależnej gospodarki z jednoczesnym uznaniem roli wspólnot lokalnych. Jak się wydaje, ten dylemat jest jedną z podstawowych przeszkód w osiągnięciu bezpieczeństwa żywnościowego w skali globalnej; rozwiązaniem nie są zaś „proste" argumenty, wskazujące czy to na potrzebę osiągnięcia samowystarczalności w skali lokalnej, czy też konieczność podzielenia się przez bogatą Północ żywnością z biednym Południem. Podobnie jak i w wielu innych wielowymiarowych

---

[36] Na temat EPA zob. np. K. Kołodziejczyk, *Umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) w stosunkach Unia Europejska – grupa państw*, Żurawia Papers, z. 16, ISM UW, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2010.

[37] Szerzej na temat krytyki idei suwerenności żywnościowej zob. np. M. Windfuhr, J. Jonsén, *Food Sovereignty: Towards democracy in localized food systems*, FIAN-International, ITDG Publishing, Bourton-on-Dunsmore 2005, s. 31–34, http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/foodsovereignty_itdg_fian_print.pdf (data dostępu: 15.11.2015).

[38] Szczegółowe omówienie problemu zob. np. B. Gulbicka, M. Kwasek, *Wyżywienie ludności na świecie*, w: G. Dybowski (red.), *Wpływ procesu globalizacji na rozwój rolnictwa na świecie*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2005, s. 61–160.

[39] Na poziomie retoryki zazwyczaj jest mowa o „sprawiedliwym podziale" żywności lub „solidarności żywnościowej".

[40] J. Kraciuk, *Suwerenność żywnościowa a procesy globalizacji w rolnictwie*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica" 2013, t. 299(70), s. 122.

wyzwaniach społecznych, tak i w wypadku problemów żywnościowych odpowiedź jest złożona i wciąż stanowi przedmiot debaty w przestrzeni transnarodowej.

W szerszej perspektywie przykład La Vía Campesina może być postrzegany jako jeden z elementów charakteryzujących przekształcanie się relacji władzy (wpływu) we współczesnym świecie. Obok aktorów państwowych mamy bowiem do czynienia z podmiotami pozapaństwowymi („prywatnymi"). Taki stan rzeczy jest stosunkowo dobrze rozpoznany, lecz jednocześnie – zdaniem autora – tradycyjny opis pomija fakt ilustrowany działalnością La Vía Campesina: granice działań aktorów prywatnych wciąż są zakreślane przez wolę uczestników państwowych. Wobec dynamiki rozwoju relacji transnarodowych bliska przyszłość pokaże, na ile opisywane relacje okażą się trwałym rozwiązaniem, a na ile ulegną modyfikacji.

La Vía Campesina and the Concept of Food Sovereignty: Between a Promise and Its Fulfilment in Transnational Space

Food problems have been present in the international space for a number of decades, and the phenomenon in question is usually associated with the efforts commonly referred to as combating hunger or food security. The activities launched in recent years, however, allows us to look at the problem from a slightly different perspective. One such opportunity is provided by the analysis of the activity of the organisation called La Vía Campesina and the related idea of food sovereignty. Therefore, the hypothesis put forward in the article is intended to point out that one of the most fundamental food problems of the contemporary world comes down not to the lack of food but to the weaknesses in its distribution. Moreover, this text is a voice in the discussion on the limited freedom of operation of non-state actors in the changing global order. To address these issues, the author has discussed the key circumstances related to the establishment of La Vía Campesina, followed by a presentation of the principles of this transnational movement, with special attention to the analysis of the phenomenon of food sovereignty. The text is concluded by a presentation and evaluation of La Vía Campesina's activities.

Keywords: food security, food sovereignty, transnational movements, La Vía Campesina.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201618

The Muslim Brotherhood and the Crisis in the GCC: Roots, Issues and Implications

Wojciech Grabowski

University of Gdańsk

After the Arab Uprisings of 2011, the position of the Muslim Brotherhood in the Middle East changed dramatically, especially in the Persian Gulf subregion. For decades, the Muslim Brotherhood was a close ally of the Gulf monarch families because it provided a common narrative against Naser's Pan-Arabism. The Muslim Brotherhood was also legitimising the monarch families' right to rule. In the post-Arab Uprisings era the organisation is seen as a rival of those families and a challenge for their legitimacy to rule as it calls for political changes.

The only exception was Qatar, which supported the Muslim Brotherhood financially, militarily and politically in Egypt and elsewhere. Because of that Qatar found itself at odds with the other Gulf Cooperation Council members, most notably Saudi Arabia, the UAE and Bahrain. Furthermore, the Qatar-based Al-Jazeera network spread the Brotherhood's agenda, which was based on the call for changes due to the fact that the three abovementioned states deemed the Muslim Brotherhood a terrorist organisation. All these incidents led Saudi Arabia, the UAE and Bahrain to recall their ambassadors from Doha.

Not only the Muslim Brotherhood was under pressure. It became clear that other Islamist organisations in the region had suffered from some setbacks that had affected their overall stance and performance throughout the Middle East (i.e. Hizb an-Nahda in Tunisia, Hamas in the Palestine Autonomy, the Muslim Brotherhood in Egypt). What is emphasised by analysts is that this conflict between Qatar and Saudi Arabia was a battle for regional leadership, not the first one and surely not the last (the war in Syria, the Islamic State, etc.).

The aim of the paper is to present the history of the mutual relations between the Muslim Brotherhood and the Arab Gulf states, describe causes which led to the conflict, the divisions created by the conflict and the consequences of the crisis for the organisation.

Keywords: Muslim Brotherhood, Gulf Cooperation Council, Saudi Arabia–Qatar conflict, Arab Gulf states, International Relations, Persian Gulf

Divisions and conflicts are viewed as an inseparable feature of international organisations. These tensions result from the opposing interests of the member states of these organisations and different perceptions of threat to their national interests.

Wojciech Grabowski – PhD, Institute of Political Sciences, Faculty of Social Sciences, University of Gdańsk.

We could observe it in the European Union (EU), where disputes over the Greek government-debt crisis, the European migrant crisis or the EU sanctions against Russia appeared.

In the history of the Gulf Cooperation Council (*Madżlis at-Ta'awun li-Duwal al Chalidż al-Arabijja*, GCC) the divisions were caused by territorial claims (the dispute over Zubarah and the Hawar Islands between Bahrain and Qatar), different national policies towards Iran (with a more hostile attitude of Saudi Arabia, Bahrain and the United Arab Emirates – the UAE) and a more open attitude of Oman and Qatar), border clashes (between Saudi Arabia and the UAE over territorial waters) or different perception of threats for subregional security and stability. The latter caused the crisis in 2014 and was related to the role and position of the Society of the Muslim Brotherhood (*al-Ikhwān al-Muslimūn,* MB) in the Persian Gulf states.

It brought the GCC to the brink of disintegration – three states (Saudi Arabia, Bahrain, the United Arab Emirates) withdrew their ambassadors from Qatar and started making threats to seal off Qatar's only land border, impose sanctions and close their airspace to Qatari planes. But the real threat that appeared was that this rift would lead to the disintegration of the organisation and the reduction of its power in the Middle East.

The aim of the paper is to present the history of the relations between the Muslim Brotherhood and the Arab Gulf states, to describe the causes of the conflict, the divisions created by the conflict and the consequences of the crisis for the organisation.

The main thesis is that after the Arab Uprisings, the GCC members viewed the role of the Muslim Brotherhood in the region in a different way. The Muslim Brotherhood's position led to a conflict of interests between the GCC members, which played the role of a disintegrative factor, undermining the position of the GCC internationally.

In order to verify the thesis, the following research questions have been posed: (1) What are the reasons behind the good and the strained relations between the Muslim Brotherhood and the Arab Gulf states? (2) What divisions has the crisis created? (3) Has Qatar stopped supporting the MB as a result of this crisis?

The verification of the thesis and the answers to the above research questions will help to explain the real reasons behind the crisis and their impact on intra-GCC relations and on the organisation itself.

A brief history of the relations between the Muslim Brotherhood and the Arab Gulf states

The history of the relations between the MB and the Arab Gulf states began in the 1950s and 1960s, when different ideologies were playing a crucial role in the Middle East.[1] The ideological threats of Nasserism, Ba'athism, communism or Shiism were

[1] Saudi branch of Muslim Brotherhood unofficially was established in 1937. The annual pilgrimage traffic to Mecca and Medina made Saudi Arabia attractive field for recruiting potential members, J. B. Alterman

perceived by the Arab Gulf states as a common threat and a uniting factor. These ideological threats were real. If we take a look at the overthrown monarchies in Iraq (1958), Yemen (1962) and Libya (1969), we will see that all of the coups were organised and executed by nationalist military officers. This means that ideological motivation was one of the factors leading to the coups in the region. Well aware of this and of the rising popularity of the MB's ideology after the Arab Uprisings, the Arab Gulf states reacted in a way that left no space for compromise or discussion.[2]

It is such motives – posing a threat to the Egyptian government of President Gamal Abd an-Naser (1918–1970) – that were behind the repressions against the Muslim Brotherhood. Because of this threat of Arab nationalism (Nasserism), many members of the Egyptian Muslim Brotherhood were seeking refuge in the Gulf.

The Muslim Brotherhood was a natural ally of the Arab Gulf states in countering Nasserism, which was mostly secular. This was one of the dimensions of the so called Arab Cold War (*al-Harb al-`Arabbiyah al-bārdah*) – between secular nationalists on one side and more traditional, religious states on the other. Political Islam and nationalism were treated as a weapon and became the main motive behind this conflict. The Muslim Brotherhood started to play a vital role in the Gulf, especially in the system of education. One of the main areas of activity of the MB in the Gulf was Qatar. Qatar's connections with the organisation became visible and well-known throughout the period when Yusuf al-Qaradawi, who was granted Qatari nationality, was the spiritual guide of the Brotherhood. He has a programme on Qatari television Al-Jazeera – *Sharia and Life*, with an estimated audience of 60 million. The Qatari television broadcasts the voice of the opposition from many Arab states, such as criticism of the Egyptian regime under President Mubarak and later Abd al-Fattah al-Sisi as well as of the states that were supporting them, for example: Saudi Arabia and the United Arab Emirates.[3] Qaradawi also founded the College of Sharia at Qatar University and became its dean. Alongside other MB members, the Brotherhood's spiritual guide was also responsible for creating the education system and bureaucracy in Qatar in order to make it more independent from Saudi Arabia.Like Saudi Arabia, Qatar is a state where the Wahhabi religious doctrine is in force. However, Qatar wanted to cut these religious connections to become less susceptible to Saudi religious policy. For this reason Qatar decided to take advantage of the MB ideology or at least tried to combine Qatari Wahhabism with the MB's ideas to become religiously independent in a safe way.

Education, especially in the Arab states, is one of the pillars of power. In Saudi Arabia it is dominated by Wahhabi clergy, so they can influence school curricula and shape the youth's views not only on religious matters. Qatar wanted to have imams

---

and W. McCants, 'Saudi Arabia: Islamists rising and falling in Religious radicalism after the Arab Uprising', in J.B. Alterman (ed.), *Religious Radicalism after the Arab Uprisings*, London/Washington 2015, p. 150.

[2] G. Steinberg, 'The Gulf states and the Muslim Brotherhood', in *Pomeps studies*, no. 25, 2014, p. 19.

[3] G. Steinberg, 'Islamism in the gulf, The gulf states and the Arab uprisings', in A. Echague (ed.), *The Gulf states and Arab uprising*, Madrid 2013, p. 66.

and scholars who would not be imposed by its bigger neighbour. But even if they in fact had been under the Saudi influence, there would not have been a lot of space to fill for both Saudi Wahhabis and the MB because in 2008–2009 only 257 students were taught in the College of Sharia, and most of them were not Qatari.[4] In the emirate, there are few institutions that can be influenced by the Brotherhood. The ground for the non-state organisation to proselytise is not large. There is even no office of grand mufti in Qatar that the MB could influence. However, the situation is totally different in Saudi Arabia, where education and religious offices are much more developed than in Qatar. What is more important, Emir Hamad al-Thani left no space for the MB to gain support through social activities, creating jobs, building houses, augmenting pensions and increasing wages. This shows that the MB could only have a small impact on Qatari policy so mutual links between the movement and the emirate led to general sympathy for the MB in the Qatari establishment.[5]

However, the relations between the Gulf states and the MB started to deteriorate in the 1990s. There were a number of reasons for that. First, the fact that the MB supported president Saddam Hussein during his invasion of Kuwait (1990), one of the member states of the GCC. At first sight this seems to be quite surprising because the dominant ideology in Iraq was secular and nationalist Ba'athism, while in Kuwait it was conservative, Islamic ideology. Such a stance of the Islamic movement was the result of a meeting of its members with the president of Iraq in 1990. Both sides concluded that 'the presence of foreign forces on the Saudi land came to destroy Iraqi forces in order to serve the Zionist scheme and to enable Israel to absorb citizens from the Soviet Union so it can strike against the intifada'.[6] In brief: Saddam Hussein was seen by the *Ikhwan* as a hero opposing the Western forces. This led to a crisis between the Kuwaiti branch of *Ikhwan* and its main leadership. The Kuwaiti *Ikhwani* even suspended their membership in the international movement.

Second, the members of the Brotherhood in Saudi Arabia combine the Brotherhood's modern doctrine with the traditional Wahhabi ideology, leading to the emergence of the Islamic Awakening movement (*Al-Sahwa al-Islamiyya*), the main Islamist opposition in the Kingdom since the 1990s.[7] Many members of the MB who came to the Kingdom in the 1960s were scholars, mostly employed in state administration and at universities. They accepted the state's legitimacy and were accepted by the state. But this changed in the 1990s, leading to vital divisions between *Al-Sahwa* and Wahhabiyya. While religious differences are not so prominent, politically the Wahhabi movement is more

[4] D. Roberts, 'Qatar's strained Gulf relationships, in: The new politics of intervention of Gulf Arab states', *LSE Collected Papers*, Vol. 1, 2015, pp. 23–25.

[5] A. Khlebnikov, 'The new ideological threat to the GCC: implications for the Qatari-Saudi Rivalry', in *Strategic Assessment*, Vol. 17, No. 4, 2015, pp. 22–23.

[6] A. Pargeter, *The Muslim Brotherhood: from opposition to power*, London 2013, p. 117.

[7] G. Steinberg, 'Islamism in the Gulf', A. Echague (ed.), *The Gulf States and the Arab Uprisings*, Madrid 2013, p. 61.

pragmatic and accepts almost every decision of the king. Meanwhile, *Sahwis* express more liberal Islamic views, criticising Wahhabi orthodoxy and calling for democratic changes within the Islamic framework.[8] Islamists and intellectuals closely associated with the Sahwa movement established Saudi Arabia's first political party, the Islamic Umma Party (Hizb al-Umma al-Islami) on 10 February 2011. The party demands an elective parliament and the appointment of a prime minister distinct from the king and accountable to the parliament. They gathered nearly 9 000 signatures within a few weeks of the petition being posted online.[9] Despite the fact that almost all party co-founders were arrested on 18 February, it is noticeable that *Al-Sahwa* with the Islamo-liberal opposition have gained enough political capital to threaten the ruling political and religious elites.

Third, since the Arab Uprisings in 2011, the Arab Gulf states started to fear that after a successful revolution in Egypt and Tunisia, where the Muslim Brotherhood's Freedom and Justice Party and the an-Nahda party won the parliamentary elections, the idea of the revolution would be exported to the Gulf countries. Indeed, the Brotherhood and its affiliates used the regional wave of popular mobilisation to gain social support and limit the political power of the Gulf's ruling families. The organisation joined public resistance demanding political reforms (elections for Shura), stepping down of some politicians (the prime minister in Kuwait) or the implementation of constitutional amendments. People in the GCC are ready for the reforms and ready to face challenges that these are going to bring. But the GCC states want to return to the times before the Arab Uprisings or even earlier. That is why the Arab Gulf states (except Qatar) poured money into Egypt to support the regime of General al-Sisi in his struggle against the *Ikhwan* and backed factions opposed to the Brotherhood in Libya and Syria.

Last but not least, Saudi-Qatari divisions regarding the MB and in general, regarding foreign policy, which is a struggle for supremacy between two states in the region. In the early years of reign of Sheikh Hamad bin Khalifa Al Thani, Qatar tended to differentiate its foreign policy from Saudi Arabia. The main approach which Qatar took in international relations was based on impartiality, mediation and soft power. Qatar was trying to act as a neutral party in the region, keeping good relations with conflicted parties such as Israel and Iran/Hezbollah, Fatah and Hamas, Iran and the UAE. A significant shift occurred in 2011, when Qatar started to use hard power instruments more bravely. It was actively involved in military operations such as the NATO mission in Libya in 2011 and provided support to the Syrian opposition fighting against President Bashar al-Assad.

In these circumstances the tensions between Qatar and the Kingdom started to appear more often than before. In 1992 border clashes between the two states caused

[8] M. Al-Rasheed, *Contesting the Saudi State. Islamic Voices From a New Generation*, Cambridge 2006, p. 84.

[9] J. B. Alterman, W. McCants, op.cit., p. 159.

the death of two Qatari guards, in 2002 Saudi Arabia withdrew its ambassador over the content aired on Al-Jazeera. Probably the most important point of contention was the differently conducted foreign policy towards the states in the region, i.e. Iran and Syria. Saudi Arabia is the main opponent of Iran in the region in the struggle for supremacy, while Qatar's policy is based on mutual agreements with Iran, both in politics and economy. This policy pursued by Qatar is often seen as an attempt to limit Saudi hegemony in the region. Both states support the insurgents in Syria, but while the Islamist opposition is dominated by the local MB and backed by Qatar and Turkey, Saudis and Jordan support the Free Syrian Army in the hopes of avoiding an Islamist takeover after the fall of the Assad regime. The policy pursued by Qatar is aimed to show and demonstrate that this micro-state is unwilling to accept Saudi hegemony in the region. The only reason that the struggle for supremacy has not led to an open conflict was the shared – Saudi and Qatari – fear of Iranian hegemony in the Middle East. Furthermore, Saudi Arabia cannot alienate Qatar totally because this would give the emirate a reason to ally itself with Iran.[10]

The abovementioned roots of the Arab Gulf states' stance towards the Muslim Brotherhood show the actual cause of contention among the GCC states and the reasons behind their different approaches to the Islamist opposition. This has inevitably led to tensions over how to handle the Brotherhood and reached a boiling point on 5 March 2014, when Saudi Arabia, the UAE and Bahrain announced the withdrawal of their diplomats from Qatar, accusing Qatar of meddling in the domestic affairs of the GCC members. Two days later, the Muslim Brotherhood was declared by Saudi Arabia a terrorist organisation that must be dealt with through police and counterterrorism efforts.

From confrontation to conciliation

It is worth pointing out that the crisis was preceded by other rifts between the GCC states. One of them was Oman's rejection of the Saudi proposal to turn the GCC alliance into a greater union (2011 and 2013). Oman was afraid that the union might pose a threat to its sovereignty and refused to join the initiative. It expressed concerns that minor states might be only a tool in the hands of its Saudi neighbour. But even more irritating for Saudis was the role that Oman played (that of the host) during secret negotiations between the United States and Iran leading to the warming of relations between those two states and signing a nuclear deal between Iran and the P5+1 (the United States, the United Kingdom, France, Russia, China and Germany). It has strengthened Iran's position in the region by lifting the sanctions imposed by the EU and the United States and at the same time weakened the position of Saudi Arabia in the rivalry between the two states (*security dilemma*).

[10] G. Steinberg, op.cit., p. 67.

Another rift took place in 2012, when Saudi Arabia was trying to form a GCC security pact that would unite the member states against any external threat and allow for better coordination of internal security issues. The pact did not come into effect, because Kuwait did not ratify it. Its concern was that the agreement would allow a member state to request another member states to extradite their citizens if they are regarded as acting against the requester's security interests.

These disputes show that every year there are disagreements over the role and position of the member states or security issues on which they have differing views. Any initiative undertaken by one state is perceived by another with suspicion and concern that it may be taken at the cost of another state.

The GCC crisis over the MB led to a shift in divisions and changed the internal balance of power in the organisation. The GCC split as follows: 1) Saudi Arabia, the UAE and Bahrain, which withdrew their ambassadors from Qatar; 2) Qatar, which supported the MB; 3) Oman, keeping its distance from the situation; 4) and Kuwait, which attempted to mediate between Saudi Arabia and Qatar. It is worth taking a closer look at the role and steps undertaken by the Arab Gulf monarchies during the crisis.

Two states – Saudi Arabia and Qatar – played a major role in the crisis. The former was in the offensive against both the Brotherhood in the Kingdom and Qatar's supportive policy towards the MB, while the latter adopted, albeit selectively, the conditions imposed by the Saudi side. Saudi Arabia declared the MB a terrorist organisation, which meant that police and counterterrorism efforts had to be taken against *Ikhwan*. The Saudis arrested the most active oppositionists and imposed a ban on the sale of MB books. This forced the Brotherhood in the Kingdom to maintain a low profile and led to cancellation of some of their gatherings in order not to radicalise the atmosphere. Some supporters of the MB lost their jobs, for example, Tareq al-Suwaidan (al-Risala TV for criticising the killing of Brotherhood protesters) and Muhammad al-Arifi, who was forbidden to teach at the King Saud University. At the same time, Saudi Arabia was still supporting (financing) the new Egyptian authorities in their struggle against the Brotherhood.[11]

Meanwhile, Qatar faced significant pressure from Saudi Arabia, Bahrain and the UAE. It was accused of interfering with domestic affairs of its neighbours. Apart from the withdrawal of three ambassadors from Doha, Qatar was threatened with closing the Saudi-Qatari land border and even with being expelled from the GCC. As a result, Qatar asked several senior leaders of the MB to leave its territory. Among them was Mahmoud Hussein, the secretary general of the MB, and Amr Darrag, a former MB cabinet minister in Mohammed Morsi's government in Egypt and an important figure in the Freedom and Justice Party, the Brotherhood's political wing.[12] Since July 2013

[11] J. B. Alterman, W. McCants, op.cit., p. 164.

[12] P. Kingsley, 'Qatar Asks Senior Muslim Brotherhood Leaders to Leave Country', *Guardian*, 13 September 2013.

(*coup d'etat*), Qatar has been seen as a heaven for the MB after it had been ousted from Egypt. After being expelled, *Ikhwans* decided to flee to Turkey as President Recep Tayep Erdogan perceives the Muslim Brotherhood as a bridge to build relations with the Arab world. However, it is obvious that not all Islamists were ousted from Qatar as there can still be found interviews with wanted Egyptian Islamists residing in Doha.

Saudi Arabia received support in its struggle against the MB from Bahrain and the United Arab Emirates. Since the 2011 uprising in Bahrain, when the country's authorities requested police aid from the Gulf Cooperation Council, two states have provided assistance – Saudi Arabia (1000 soldiers) and the UAE (500 soldiers). These close Saudi-Bahraini relations seem to be important when we take into account Bahrain's decision to withdraw its ambassador from Doha. The political situation in Bahrain is unstable given its Shia majority and the island nation's proximity to Iran,[13] so it needs to be additionally secured by a more powerful neighbour. However, the efforts undertaken by the Bahraini authorities to label the Brotherhood as a terrorist organisation have put its leadership at odds with its domestic ally against the Shia opposition. Especially the political arm of the local Brotherhood branch, known as the Islamic Minbar, sided with the ruling family against Shia opposition. A few weeks later, Bahrain's foreign minister Khaled bin Ahmed Al Khalifa said that his government was not labelling the Islamic Minbar a terrorist organisation. He explained that the IM respected the rule of law and did not act against the security of the country. Bahrain had to find a balance in this difficult situation between maintaining the support of the local Brotherhood offshoot without upsetting its Saudi allies. Otherwise Bahrain could lose a key domestic ally, which would leave the regime more vulnerable to the Shia opposition.[14]

In the UAE, members and supporters of the MB use the regional wave of popular mobilisation to gain public support. They joined public petitions calling for political reforms, including the elections to the Federal National Council and the Shura Council. This was the spark that set off the crackdown on the MB when the government accused activists of plotting to overthrow the regime and arrested hundreds of demonstrators. In November 2014, the UAE introduced a new anti-terror law, which officially designated the MB and its civil society organisations in the West as terrorist organisations.[15] The UAE authorities explained that the MB's doctrine posed a threat to the principle of dynastic rule. For this reason, the UAE and Saudi Arabia do not only support the al-Sisi regime financially but also back up factions opposed to the Brotherhood in places such as Syria and Libya.

---

[13] K. S. Diwan, 'The future of the Muslim Brotherhood in the Gulf', *Washington Post*, 10 February 2015.

[14] I. Hatlani, *Bahrain Between its Backers and the Brotherhood*, http://carnegieendowment.org/sada/2014/05/20/bahrain-between-its-backers-and-brotherhood/hb88, 31.01.2016.

[15] K.Diwan, op.cit.

And last but not least, there is the role that Kuwait played in the conflict. Its ruler, Sheikh Sabah IV Ahmad Al-Jaber Al-Sabah, played a positive role in stopping defragmentation within the GCC. He did not explicitly adopt any of the two positions – for or against the Brotherhood. It took a few months and summits before agreement was reached. After many talks, the quarrelling sides found a common ground on the basis of the security agreement signed by the GCC interior ministers in 2012. The agreement commits the Gulf states 'to cooperate with each other to hunt down those who are outside law or the system, or who are wanted by states, whatever their nationality, and to take necessary action against them'.[16] On this basis Kuwait demanded that Qatar end its support for Egypt's MB and cease support for the MB dissidents in the Gulf. As a result, in late September 2014, leading MB figures in Qatar were asked to leave the country. In October 13, Qatari Sheikh Tamim bin Hamad al-Thani met Saudi King Abdullah bin Abdul-Aziz in Riyadh to propose the end of the rift between two states.[17] The reconciliation was finally achieved on 16 November, and Saudi Arabia, Bahrain and the UAE agreed to return their ambassadors to Doha.[18]

An interesting perspective was presented by Bernard Haykel, a Princeton scholar of Islam and the Gulf, who described Qatari policy as a success in early 2013, because it had won the royal family plaudits at home and turned the MB into a force multiplier for Qatari policy. However, since the Morsi regime collapsed in 2013 and three Arab ambassadors were withdrawn from Doha in 2014 the tide began to turn.[19] Qatar started to pay the price for its policy as protesters in Tunisia, Libya, West Bank and Egypt showed their anger and burned Qatar's flags in the streets. In the end, after a few years, the advantage that the MB seemed to be for Qatar turned out to be a hindrance to it.

A few conclusions

The GCC crisis was vital for both the organisation and individual states. It showed the meaning and influence of external conditions on the relations between the six Arab Gulf states. It showed the differences between the national interests of the GCC member states and, most of all, their different threat perception. As it was mentioned in the hypothesis, the crisis had disintegrative impact on the relations between the Arab Gulf states. These remarks are listed in few points below:

First of all, despite the fact that there were no military threats for the three Arab Gulf states, the steps that they undertook were based on anti-terror laws. This proved that the Brotherhood was seen as a serious threat by the rulers of Saudi Arabia, Bahrain and the UAE, especially after the initial successes of the organisation in North Africa.

---

[16] K.S. Diwan, op.cit.

[17] S. al-Atiqi, *Brotherly love in the GCC*, www.carnegieendowment.org/sada/?fa=57089, 8.01.2016.

[18] A. Khlebnikov, op.cit., p. 21.

[19] Bernard Haykel, *Qatar and Islamism*, Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) "Policy Brief", February 2013, p. 2.

The GCC member states were afraid that a similar scenario might occur in the Persian Gulf. This fear led to serious tensions lasting almost a year; in consequence, the plan of Saudi king Abdullah to reunify the Council and transform it into a Union seems to be much more distant than a few years ago.

Second, Qatar used the MB as a card in its competition with Riyadh for regional leadership. Qatari support for the MB enhanced its regional status with the Brotherhood's ideology, which is more popular in the region than Wahhabism. This policy is focused on achieving greater international recognition and creating an image of Qatar as a state that is open-minded and tolerant to different ideologies. Such a policy helps Qatar to be secured from the Brotherhood's involvement in politics on its own territory. In consequence, it gives Qatar a good position as a mediator between Islamists and governments of the countries where the race for power and conflicts between both sides take place (Tunisia, Egypt, Yemen and Syria) as well as between them and the West. This helps Qatar build its regional leader position.[20] But on the other hand, it can be said that the GCC showed the ability to influence the individual member states. At the same time, this revealed how far Qatar can execute an independent foreign policy at the expense of the interests of the majority of member states – particularly Saudi Arabia.[21]

Third, the crisis has ended in favour of the anti-MB forces, which means that the current environment is hostile toward the organisation, including difficulties in gaining political support in the conservative monarchies of the Arab Gulf and challenging the Salafi competitors facing the MB. Throughout 2000s the Brotherhood was accused by the Salafis of political opportunism and their Islamic doctrine was undermined. *Ikhwans* lost power in North Africa and currently seem to be under censorship.

Last but not least, the crisis has revealed the limited ability of the GCC to coordinate a concerted response to growing security threats in the region. The best evidence was the fact that in the past the Arab Gulf states had been resolving family matters behind closed doors. This time the issue was publicised. The crisis also showed that there is no concrete system to regulate and govern the relations between the member states within the GCC. There is no mechanism to resolve disputes between its member states when disagreements arise. This might lead to another crisis of confidence in the future. A clear system should be created, one that would combine interests of the GCC members and connect their foreign policies. The conflict also showed that the GCC does not form a united front but is rather a divided group where each country has maintained its own independent position on major issues.

[20] A. Khlebnikov, op.cit., p. 22.
[21] S. al-Atiqi, op.cit.

The Muslim Brotherhood – a useless ally?

Despite all these tensions, the Brotherhood should be treated as a game changer in the GCC's cooperation on terrorism and Iran issues. That is why anti-MB policy does not have to be a permanent feature of the Arab Gulf states' strategy. A few months after the crisis and the death of Saudi king Abdullah (2015) followed by the coronation of King Salman, a wind of change can be felt. Let's take a look on where it blows:

- A few months after the crisis ended, the new Saudi king Salman bin Abdul Aziz and his principal deputies, Crown Prince Muhammed bin Nayef and Defense Minister Mohammed bin Salman, met the representatives of Hamas, which is a group closely affiliated with the Muslim Brotherhood. As a result of the meeting, Saudis released eight Hamas members jailed for illegal political activities in Saudi Arabia.
- In Yemen, Nayef al-Bakr, a Brotherhood-oriented Al-Islah Party member, is to receive the position of governor in the southern city of Aden, which Saudi-backed forces recaptured from Houthi tribe.
- King Salman met the representatives of Tunisia's Ennahda Party – Rachid al-Ghannouchi, of Al-Islah – Abdul Majeed al-Zinadni and of Jordan's Muslim Brotherhood – Hammam Saeed.[22]

In conditions of total hostility towards the MB, these steps would not be possible. Looking for an explanation of this behaviour, some pointed out the fact that the new Saudi king Salman seems to be friendlier to the MB than his predecessor, Abdullah. But more likely it seems to be the consequence of the circumstances in which Saudi Arabia has found itself, which include: the rising threat from the Islamic State and rising power of Iran after the P5+1 nuclear deal (the United States, the United Kingdom, Russia, France, China plus Germany). In these circumstances, Saudis need to recruit as many Sunni political allies across the Middle East as possible. A possible cooperation between Saudi Arabia and the Muslim Brotherhood might include Syria and Yemen, where the organisation is politically effective. It could be a good offer for the Brotherhood as well – because it is losing ground beneath its feet.

[22] H. Ibish, 'Saudi Arabia's new sunni Alliance', *The New York Times*, 31 July 2015.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 2 (t. 52) 2016

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909612201619

Polskie zaangażowanie w Afryce. Ambasador Lewandowski w ONZ a sprawa Konga

Barbara Kratiuk
Uniwersytet Warszawski

Celem artykułu jest analiza polskiej polityki zagranicznej realizowanej w ramach ONZ w okresie zimnej wojny. Jako *case study* posłużył rok 1960, kiedy Polska była członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Reprezentowana była wówczas przez ambasadora Bohdana Lewandowskiego, którego rolę również przybliżono w niniejszym artykule. W tym okresie Polska starała się wspierać nowo powstałe państwa i ich niezależność, co uwarunkowane było nie tylko ogólną polityką obozu socjalistycznego, ale przede wszystkim historycznymi doświadczeniami kraju. Tak też było, kiedy niepodległość uzyskało Kongo. Przedstawiono, jak reprezentant Polski, ambasador Bohdan Lewandowski, w swoich działaniach w Radzie Bezpieczeństwa starał się wspierać rząd w Kongu. W artykule ukazano także rolę, jaką odegrał Dag Hammarskjoeld, sekretarz generalny ONZ, oraz kontrowersje związane z ONUC – Operacją Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kongu, tj. misją pokojową wysłaną do Konga na prośbę kongijskiego rządu. Przeanalizowano pokrótce politykę i postawę innych państw Rady, mających wpływ na przebieg i zakończenie samego kryzysu oraz misji, która miała go zażegnać. Artykuł przybliża problem podziału w Radzie Bezpieczeństwa, kluczowość stanowiska sekretarza generalnego, ale przede wszystkim polskie starania na rzecz Konga i utrzymania przez to państwo niepodległości i niezależności.

Słowa kluczowe: Polska, Afryka, Kongo, ONZ, dekolonizacja, Rada Bezpieczeństwa, sekretarz generalny, Patrice Lumumba, misja pokojowa.

Rok 1960 jest powszechnie znany jako Rok Afryki. Do Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęto wówczas 17 nowych krajów, w tym 16 państw afrykańskich, w znakomitej większości nowo powstałych w wyniku procesów dekolonizacyjnych. Mniej znana jest rola, jaką w 1960 r. odegrała Polska jako członek Rady Bezpieczeństwa ONZ. Reprezentanci Polski starali się wpływać z ław ONZ na światową politykę, zwłaszcza na procesy dekolonizacyjne zachodzące w Afryce i Azji, a także wspierać ruchy niepodległościowe w tych częściach świata. W 1960 r. Polska jako członek Rady Bezpieczeństwa ONZ była reprezentowana przez Bohdana Lewandowskiego.

Barbara Kratiuk – Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

W tym okresie procesy dekolonizacyjne w Afryce znacznie przyspieszyły, jak również rozpoczął się kryzys kongijski, którego rezultatem były tysiące ofiar, w tym premier Konga i sekretarz generalny ONZ[1]. Polska należała do grupy państw, które przyjmowały nowo powstałe kraje afrykańskie do ONZ. Reprezentanci Polski w ramach organizacji próbowali wpłynąć na wydarzenia, jakie miały miejsce w Kongu w 1960 r. krótko po odzyskaniu niepodległości. Rola Polski i polskich dyplomatów służących w ONZ, zwłaszcza ambasadora Lewandowskiego, ukazuje trendy obecne także dzisiaj w polskiej polityce zagranicznej: wspieranie niepodległości państw, krytyka kolonializmu i imperializmu, chęć polegania na strukturach międzynarodowych.

W 1955 r. zniesiono tymczasowe „zamrożenie" przyjmowania do ONZ nowych członków. Wiele państw, jakie powstały po II wojnie światowej w wyniku procesów dekolonizacyjnych, musiało latami czekać na możliwość wstąpienia do ONZ. Rok 1960 odznaczył się jako szczególny w historii tej organizacji, gdyż – jak już wspomniano – przyjęto wtedy 17 nowych państw członkowskich, w tym 16 z kontynentu afrykańskiego[2]. Był to zatem początek nowego etapu w funkcjonowaniu ONZ, gdyż wraz z przyjęciem nowych członków zmienił się w Zgromadzeniu Ogólnym układ sił: nowo przyjęte państwa stały się języczkiem u wagi w konflikcie zimnowojennym między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim. Kluczowy był tu także sam sposób przyjmowania nowych członków.

Rok 1955 to również początek bardziej niezależnej polskiej polityki zagranicznej prowadzonej przez Adama Rapackiego. Profesor Stanisław Parzymies podkreślał, że był to okres odprężenia i ogólnego polepszenia relacji międzynarodowych[3]. Polska, w której na wysokie stanowiska powołano młodych lub wcześniej represjonowanych ludzi, zaczęła odzyskiwać szacunek i estymę na arenie międzynarodowej. W tym okresie Polska należała także do najważniejszych komisji ONZ, jak Komisja Rozbrojeniowa czy Specjalny Komitet ONZ ds. Kodyfikacji Prawa Międzynarodowego. Polska polityka zagraniczna znalazła w tym czasie nowy kierunek: budowanie relacji z państwami tzw. Trzeciego Świata. Zaczęto aktywnie wspierać procesy niepodległościowe, nie tylko ze względu na politykę całego obozu socjalistycznego, ale także z uwagi na historyczne doświadczenia samej Polski. A wszelką „działalność Polski w ONZ (…) należy analizować, przypominając uwarunkowania międzynarodowe i wewnętrzne polskiej polityki zagranicznej"[4].

---

[1] Dag Hammarskjoedl zginął w katastrofie lotniczej w trakcie podróży po Kongu, w drodze do prowincji Katanga, która ogłosiła secesję od państwa. Hammarskjoedl miał nadzieję rozpocząć negocjacje nad powrotem Katangi do Konga.

[2] Wśród państw afrykańskich były w kolejności przyjęcia do ONZ: Kamerun, Togo, Mali, Madagaskar, Dahomey (dzisiaj Benin), Niger, Wybrzeże Kości Słoniowej, Górna Wolta (dzisiaj Burkina Faso), Czad, Republika Środkowej Afryki, Republika Konga (Brazzaville), Republika Konga (Léopoldville, później Zair), Gabon, Mauretania, Somalia, Nigeria.

[3] S. Parzymies, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych: Bilans i Perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 444.

[4] Ibidem, s. 426.

W 1960 r. Bohdan Lewandowski był reprezentantem Polski w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co więcej w październiku tego roku pełnił funkcję przewodniczącego tej Rady, jako najmłodszy w historii tego ciała. W późniejszych okresach swojej kariery był m.in. podsekretarzem generalnym Zgromadzenia Ogólnego, brał udział w negocjacjach dotyczących najważniejszych dla Polski kwestii w okresie zimnej wojny, to jest granicy na Odrze i Nysie, planu Rapackiego czy konfliktu w Wietnamie. Rola, jaką odegrał w Radzie, jest znacząca, zwłaszcza ze względu na polskie wysiłki związane z walką z kolonializmem i polityką neokolonialną państw europejskich.

Nowo powstałe państwa a członkostwo w ONZ

Organizacja Narodów Zjednoczonych stanowiła ramę instytucjonalną dekolonizacji. Chociaż nie używano terminów związanych z dekolonizacją, to poparcie dla procesów niepodległościowych wynikało z zasady równouprawnienia i samostanowienia. Zazwyczaj jednym z pierwszych kroków podejmowanych przez nowe państwa było zgłoszenie chęci członkostwa w ONZ.

Zasady wstępowania krajów do ONZ pozostają niezmienione od 1945 r. i są ogólnie zarysowane w artykule 4 Karty Narodów Zjednoczonych[5]. W ustępie 1 czytamy: „W poczet członków Organizacji Narodów Zjednoczonych może być przyjęte każde inne państwo miłujące pokój, które przyjmie zobowiązania zawarte w niniejszej Karcie i, zdaniem Organizacji, zdolne jest i pragnie zobowiązania te wykonywać”[6]. Zatem wymienione są wszystkie warunki, jakie państwo musi spełniać, żeby móc ubiegać się o przyjęcie do ONZ: musi być pokojowo nastawione, gotowe na wypełnienie zobowiązań wynikających z Karty ONZ, mieć też zdolność i wolę polityczną, żeby te zobowiązania wypełniać.

Ustęp drugi natomiast określa procedurę przyjmowania państw: „Przyjęcie każdego takiego państwa do Organizacji Narodów Zjednoczonych następuje w drodze decyzji Zgromadzenia Ogólnego, powziętej na zalecenie Rady Bezpieczeństwa”. Prymat według obowiązującej doktryny prawnej ma Rada Bezpieczeństwa, która wystawia państwu starającemu się o członkostwo rekomendację. Tradycyjnie taka petycja musi zostać zatwierdzona dziewięcioma głosami, w tym głosami wszystkich stałych członków Rady[7]. Następnie rekomendacja czy zalecenie jest przekazywana do Zgromadzenia Ogólnego, które podejmuje rezolucję o przyjęciu danego państwa do ONZ. Jeszcze nigdy Zgromadzenie Ogólnie nie zdecydowało się na przyznanie

[5] Karta Narodów Zjednoczonych, http://www.un.org/en/documents/charter/ (data dostępu: 20.08.2015); patrz też T.D. Grant, *Admission to the United Nations: Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009, s. 12.

[6] Dokument dostępny w wersji polskojęzycznej: http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php/#2 (data dostępu: 15.09.2016).

[7] J. Qingley, *Who admits new members to the UN?*, „George Washington International Law Review” 2012, t. 44, s. 180.

członkostwa bez zalecenia Rady. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że brak zalecenia Rady lub odrzucenie kandydatury nie wyklucza w przyszłości ponownego zgłoszenia kandydatury do rozpatrzenia[8].

W czasie, kiedy przewodniczącym Rady Bezpieczeństwa był Bohdan Lewandowski, rozpatrywana była kandydatura Nigerii. Nigeria, która uzyskała niepodległość 1 października 1960 r., jeszcze tego samego dnia wysłała telegram do Daga Hammarskjoedla, ówczesnego sekretarza generalnego ONZ, z prośbą o przyjęcie do ONZ. „(…) Federacja Nigerii, osiągnąwszy dzisiaj niepodległość, chciałaby złożyć podanie o członkostwo w Organizacji Narodów Zjednoczonych, wraz ze wszystkimi prawami i obowiązkami, jakie do niego przynależą"[9]. Już 7 października tego samego roku kwestię przyjęcia Nigerii do ONZ podniesiono na obradach Rady Bezpieczeństwa.

Członkostwo Nigerii było sponsorowane przez Wielką Brytanię, Francję i Tunezję,[10] i to te państwa wniosły szkic zalecenia do obrad Rady. Szkic, jak również powody do przyjęcia Nigerii omówiono krótko, gdyż petycja ta miała poparcie ze strony wszystkich członków Rady i przeszła jednogłośnie[11]. Na sam koniec obrad głos zabrał także Bohdan Lewandowski jako przewodniczący Rady: „W tym roku 1960 Rada Bezpieczeństwa ma wyjątkową możliwość i specjalny przywilej zapoznania wielu nowych państw afrykańskich oraz zalecenia ich członkostwa w Organizacji Narodów Zjednoczonych"[12].

Trzeba jednak zauważyć, że nie wszystkie państwa były przyjmowane z taką łatwością jak Nigeria. Przykładem może być Mongolia, która w 1960 r. czekała na rozpatrzenie swojej kandydatury już ponad 14 lat, podczas gdy większość kandydatur była rozpatrywana w przeciągu kilku dni od otrzymania petycji. Na obradach Rady Bezpieczeństwa 3 grudnia 1960 r. rozpatrywano kwestie formalne związane z petycją Mongolii oraz z petycją Mauretanii. Ostatecznie petycja Mauretanii trafiła pod dalsze obrady Rady, podczas gdy petycja Mongolii została po raz kolejny zablokowana przed wejściem do porządku obrad. Ruch ten można odczytywać jako niechęć dawnych aliantów przed wzmocnieniem obozu socjalistycznego w ONZ. Mongolia jako członek tej organizacji stałaby się sojusznikiem państw Układu Warszawskiego oraz Związku Radzieckiego.

Lewandowski skrytykował postępowanie większości członków Rady jako hamujące rozwój innych państw. „Polska zawsze była wielkim zwolennikiem niepodległości i suwerenności wszystkich państw i ich prawa do samostanowienia. (…) dlatego właśnie zawsze głosowaliśmy z wielką satysfakcją w Radzie Bezpieczeństwa, jak również w Zgromadzeniu Ogólnym za przyznaniem członkostwa ONZ wszystkim nowo powstałym państwom bez względu na ich polityczny lub gospodarczy system czy

[8] Zgłaszanie kandydatur odbywa się zazwyczaj poprzez list do sekretarza generalnego ONZ.

[9] Security Council Official Records Fifteenth Year: Supplement for October, November and December 1960, s. 1.

[10] Security Council Official Records 908th Meeting: 7 October 1960, s. 5.

[11] Ibidem, s.18.

[12] Ibidem, s. 17.

politykę zagraniczną (…)"[13]. Mongolia była przykładem tego, jak ścierały się interesy polityczne różnych państw i obozów, nie miało to jednak tak drastycznego wpływu na państwo i jego funkcjonowanie jak konflikt w Radzie Bezpieczeństwa dotyczący właściwego postępowania w kwestii pomocy dla Republiki Konga[14].

Kwestia Konga

Kongo uzyskało niepodległość 30 czerwca 1960 r., kilka miesięcy po zakończonych w styczniu negocjacjach z rządem Belgii, do której Kongo należało od 1885 r. W latach poprzedzających uzyskanie niepodległości Kongijczycy prowadzili walkę zbrojną o uzyskanie niepodległości, jak również organizowali masowe protesty. Miało to na celu zmuszenie Belgów do zmiany stanowiska w sprawie Konga. Jeszcze w 1955 r. jeden z belgijskich uczonych, Antoin Van Blisen, wydał książkę, w której nakreślił trzydziestoletni plan na przekazanie Kongu większej odpowiedzialności w rządzie. Belgowie wiedzieli, że przekazanie Kongu niepodległości było nieuniknione, niemniej starali się to możliwie najbardziej odsunąć w czasie.

Kongo było jedną z najbogatszych i najcenniejszych kolonii: Belgia i belgijskie przedsiębiorstwa zarabiały na niej od trzech do czterech razy tyle, co na samych sobie, wliczając w to wydatki na rozwój kolonii. Kongo na początku stanowiło własność króla Leopolda II, bardzo zainteresowanego posiadaniem kolonii. Kongo przejął w 1885 r.[15] jako Wolne Państwo Kongo i stanowiło ono jego prywatną własność aż do 1908 r., kiedy zostało scedowane na państwo i przekształcone w Kongo Belgijskie. Zniszczono wtedy całą dokumentację z okresu personalnych rządów Leopolda ze względu na niezmiernie kompromitujące władcę informacje[16]. Szacuje się, że w okresie, kiedy Kongo stanowiło własność króla, zginęło między 5 a 10 mln ludzi w wyniku zapracowania na śmierć[17], co równało się ponad 20% rdzennej ludności.

Wysłannicy Leopolda pobierali często podatki w postaci robocizny, co ostatecznie doprowadziło do wprowadzenia pracy przymusowej i niewolniczej, zwłaszcza przy wyrębie lasów czy zbiorach kauczuku. Wyzysk ludności kongijskiej był tak duży, że inne państwa kolonialne zaczęły przeciwko temu protestować[18]. Oczywiście przyczyniały się to tego prywatne kompanie handlowe, jednak król, a potem państwo miało do 51% udziałów we wszystkich projektach[19]. Między 1887 a 1897 r. wartość eksportu

---

[13] Security Council Official Records 911th Meeting: 3/4 December 1960, s. 29.

[14] Chodzi o Kongo Léopoldville, późniejszy Zair.

[15] Oficjalnie, zgodnie z postanowieniami konferencji w Berlinie.

[16] A. van den Breambussche, *The silence of Belgium: Taboo and trauma in Belgian memory*, „Yale French Studies" nr 102, s. 43.

[17] Ibidem; patrz też A. Osborne, *Belgium confronts its colonial demons*, „The Guardian", 18.07.2002.

[18] Książka Josepha Conrada *Jądro Ciemności* została zainspirowana wydarzeniami, jakich autor był świadkiem w Kongu.

[19] A. Wauters, *Belgian policy in Congo*, „Journal of the Royal Institute of International Affairs" 1930, t. 9, nr 1, s. 55.

z Konga wzrosła z 1,98 do 15 mln franków[20]. W 1907 r. było to już 59 mln franków. Belgowie uprawiali zatem politykę wyzysku miejscowej ludności i ich zasobów naturalnych: wiele farm siłą przekształcono w plantacje drzew kauczukowych, co powodowało duże braki żywności wśród miejscowej ludności. Ostatecznie pod naciskiem innych mocarstw Leopold scedował Kongo na Belgię, przekształcając Wolne Państwo Kongo w Kongo Belgijskie. Jednak eksploatacja kolonii trwała, choć warunki pracy i poszanowanie prawa nieco się polepszyły. Kiedy przyszło do procesów dekolonizacyjnych po zakończeniu II wojny światowej, Bruksela nie zamierzała rezygnować z kolonii, która przynosiła tak gigantyczne zyski.

Zaraz po wojnie ruch na rzecz emancypacji Kongijczyków zaczął przybierać na sile, a wraz z nim ruchy niepodległościowe. Belgia bardzo niechętnie przekazywała kolejne przywileje, uważając, że Kongo nie jest gotowe do samostanowienia. Kongijczycy mieli być gotowi do zarządzania i administrowania Kongiem w przeciągu najbliższych dwóch, trzech dekad. Niejako w odpowiedzi na brak współpracy ze strony metropolii w 1958 r. utworzony został Kongijski Ruch Narodowy (Mouvement National Congolais, MNC), którego głównym celem była walka o uzyskanie niepodległości. Na czele ruchu stanął Patrice Lumumba, który stał się jednym z symboli walki o niepodległe Kongo i jednym z najgłośniejszych zwolenników walki o niepodległość. Wywodził się z dobrze usytuowanej rodziny, tzw. *evolue*[21] – Kongijczyków, którzy według Belgów byli wysoce cywilizowani i zeuropeizowani, dzięki czemu cieszyli się specjalnymi przywilejami. Sam Lumumba na początku pracował dla metropolii i wspierał kontynuację belgijskich rządów, pod warunkiem zniesienia dyskryminacji, jaka panowała w Kongu. Później, wobec bezskuteczności pokojowych protestów oraz niechęci rządu do zmiany, poglądy Lumumby się radykalizowały[22], aż został jednym z najważniejszych działaczy ruchu narodowowyzwoleńczego. Uważał on, że walka zbrojna mogła jedynie przyspieszyć wyzwolenie, a wszelkie próby utrzymania przez Belgię wpływów w Kongu należy zwalczać.

To Lumumba i jego Ruch Narodowy reprezentowali Kongo na konferencji, którą zorganizował Kwame Nkrumah w Ghanie w 1958 r. To tam Lumumba utwierdził się w słuszności swoich przekonań związanych z ruchem panafrykańskim i antykolonialnym. W październiku 1959 r. został jednak aresztowany w związku z zamieszkami w Stanleyville, gdzie spędził okres negocjacji między rządem belgijskim a stroną kongijską nad kwestiami związanymi z uzyskaniem przez Kongo niepodległości. Ostatecznie Lumumba wraz z MNC wygrał wybory do parlamentu w maju 1960 r.[23]

---

[20] Ibidem.

[21] L. Zeilig, *Biographical Sketch: From 'whiteman in rags' to revolutionary nationalist: Patrice Lumumba 1925–1960*, „Social Dynamics" 2008, t. 34, nr 2, s. 243.

[22] Lumumba został zdecydowanym zwolennikiem niepodległości w więzieniu, do którego trafił w 1955 r. za defraudację funduszy państwowych. Uzasadnił defraudację bardzo niskimi płacami dla czarnych urzędników, które nie pozwalały na utrzymanie rodziny. Patrz też L. Zeilig, *Biographical Sketch…*, op.cit.

[23] Czombe i jego Konfederacja Stowarzyszeń Plemiennych Katangi (Confédération des Associations Tribales du Katanga, CONAKAT) wygrali wybory w prowincji Katanga, w wielu prowincjach bardzo dobre

i po ogłoszeniu przez państwo niepodległości został pierwszym premierem Republiki Konga. Stało się to wbrew woli mocarstw europejskich, które uważały Lumumbę za zbyt radykalnego i nieprzewidywalnego. Obawiano się, że po dojściu do władzy MNC mocarstwa stracą swoją uprzywilejowaną pozycję w Kongu oraz dostęp do surowców naturalnych tego kraju.

Lumumba nie był politykiem popularnym wśród elit europejskich[24] ze względu na jego dość radykalne, panafrykańskie i antyimperialne poglądy, jakie często przedstawiał na forach publicznych, co dla metropolii kolonialnych było trudne do zaakceptowania. Podobnie trudne do akceptacji były przyjazne stosunki, jakie MNC nawiązało z przedstawicielami ze Związku Radzieckiego. Ta niechęć jedynie pogłębiła się, po tym jak Lumumba został premierem oraz po mowie, jaką wygłosił w dniu uzyskania niepodległości. Nieco większą estymą cieszył się na Zachodzie pierwszy prezydent Konga Joseph Kasavubu[25], reprezentujący rywalizującą frakcję polityczną – ABAKO.

Początek konfliktu i pomoc ONZ

Problemy dla Konga zaczęły się zaraz po uzyskaniu niepodległości, kiedy to kongijscy żołnierze i podoficerowie zaczęli się buntować przeciwko białej i belgijskiej kadrze oficerskiej. Żeby załagodzić sytuację, Lumumba mianował nowym szefem sił zbrojnych Victora Lundulę, współpracownika Kasavubu. Ta decyzja spowodowała masową migrację Belgów z Konga, natomiast belgijski rząd zareagował wysłaniem wojsk, oficjalnie żeby zabezpieczyć wyjazd obywateli Belgii. Eskalacja konfliktu zaczęła się, kiedy wojska belgijskie zamiast wycofać się wraz z ostatnimi obywatelami zostały na miejscu i wsparły secesję Katangi, regionu bogatego w złoża metali i innych surowców naturalnych. Wsparli też secesję Kasai, tzw. diamentowej prowincji, w której znajdowała się największa liczba kopalni diamentów w kraju.

Lumumba wysłał wtedy telegram do Daga Hammarskjoedla, prosząc go o interwencję ONZ i o pomoc dla Konga. W połowie lipca odbyła się sesja Rady Bezpieczeństwa, na której omawiano kwestię konfliktu w Kongu. Amerykańska delegacja nie uważała

---

pozycje miało Stowarzyszenie Plemienia Bakongo (Alliance des Bakongo, ABAKO), ale MNC w praktycznie każdej prowincji zajął pierwsze lub drugie miejsce, co sprawiło, że to Lumumba miał ostatecznie większe poparcie i Kasavubu nie mógł zostać premierem. Zamiast tego został wybrany na prezydenta. Patrz też C. Duodu, *Patrice Lumumba: From a mere man to a lasting symbol*, „New African", kwiecień 2011 r.

[24] W dniu 30 czerwca w trakcie wielkiej uroczystości z okazji uzyskania niepodległości, w obecności króla Baldwina I, Lumumba wygłosił przemówienie, w którym chwalił Kongijczyków za ich waleczność i obiecywał, że czasy wyzysku Kongo ma za sobą. To przemówienie, bardzo w swoim wydźwięku antykolonialne i antyimperialne, wyalienowało Lumumbę na arenie międzynarodowej, w szczególności wśród byłych mocarstw kolonialnych, jak Francja czy Wielka Brytania. Przemówienie uznano za agresywne i radykalne, atakujące Zachód, zwłaszcza Belgię, króla Leopolda i dziedzictwo kulturowe, jakie Belgia pozostawiła w Kongu.

[25] To Kasavubu był belgijskim kandydatem na premiera, jednak znaczne zwycięstwo MNC nad ABAKO przekreśliło te plany. W ramach kompromisu Kasavubu został wybrany na prezydenta. Ten konflikt polityczny między premierem a prezydentem w przyszłości miał zaważyć na losach samego Lumumby.

za stosowne zajmować się telegramami od Lumumby, gdyż nie były one adresowane do Rady. Niemniej sekretarz generalny podniósł kwestię wysłania pomocy do Konga w postaci wojsk, które pomogłyby utrzymać pokój, oraz specjalistów i doradców, którzy pomogliby zażegnać konflikt. Debata w Radzie pokazała wyraźnie, że Belgia miała ciche przyzwolenie innych mocarstw europejskich na działanie w Kongu. Większość członków Rady nie uważała za stosowne zaprosić reprezentanta Konga na obrady, uznając, że skoro rząd Konga o to nie poprosił, to kwestia nie powinna być podnoszona. Było to tym bardziej istotne, gdyż reprezentant rządu belgijskiego poprosił o udział w obradach. Lewandowski bronił pozycji Konga, uważając, że reprezentant tego kraju powinien zostać zaproszony na obrady razem z reprezentantem Belgii, żeby „była zachowana zasada *audi alteram*"[26]. Lewandowski dodatkowo skrytykował przedstawiciela Wielkiej Brytanii za stwierdzenie, że wojska belgijskie zostały przez Belgię wysłane jako misja humanitarna, podkreślając, że było to sprzeczne z umową między Belgią a Kongiem. Według ustaleń dotyczących uzyskania przez Kongo niepodległości, wojska belgijskie mogły wejść na terytorium Konga tylko za wyraźnym zaproszeniem, którego nie otrzymały.

Reprezentant Polski w Radzie Bezpieczeństwa domagał się w trakcie obrad obrony integralności terytorialnej Konga, wsparcia dla rządu Lumumby i przestrzegania rezolucji Rady, w tym dotyczącej utworzenia sił pokojowych i wysłania ich na misję do Konga. Co więcej, Lewandowski naciskał, by Rada nadzorowała działalność wojsk i by składane były specjalne raporty, które umożliwiłyby Radzie większą kontrolę[27]. Ostatecznie Rada zgodziła się wysłać wojska do Konga, które w założeniu miały zastąpić wciąż działające na terenie tego państwa wojska belgijskie oraz przywrócić pokój. Ambasador Lewandowski uznał, że wysłana misja nie spełnia prośby Lumumby: „Celem pomocy, o którą poproszono, nie jest przywrócenie spokoju wewnętrznego w Kongo, ale ochrona narodowego terytorium przeciwko aktom agresji belgijskich wojsk"[28]. Chciał on również, aby Rada wydała rezolucję potępiającą działania Belgii w Kongu, a do rezolucji dotyczącej pomocy dla Konga dodać element o natychmiastowej ewakuacji wojsk belgijskich[29]. Oba projekty upadły w wyniku głosowania w Radzie[30], niemniej stanowiły przejaw chęci obrony i wsparcia Konga w ramach organizacji międzynarodowej.

Pierwsza misja pokojowa i jej znaczenie

Niestety misja ONZ nie zamierzała ingerować w kwestię secesji Katangi. Sam Hammarskjoeld uważał, że to wewnętrzna sprawa Konga, a wojska ONZ miały za

[26] Security Council Official Records 873rd Meeting: 13/14 July 1960, s. 6.

[27] A. Abraszewski, *Polska w ONZ*, Wydawnictwo Interpress, Warszawa 1975, s. 40.

[28] Security Council Official Records 873rd Meeting…, op.cit., s. 16.

[29] Ostatecznie rezolucja Rady Bezpieczeństwa mówiła o wycofaniu wojsk belgijskich, niemniej nie była wskazana data, do której to wycofanie ma nastąpić.

[30] Ibidem, s. 15.

zadanie utrzymać pokój. Jako sekretarz generalny ONZ chciał bronić apolityczności swojego urzędu i całej organizacji. Nie chciał, aby ONZ było użyte do celów politycznych przez którykolwiek z obozów. Obawiał się także, że konflikt w Kongu może doprowadzić do wojny między USA a ZSRR[31]. Choć konflikt był mało prawdopodobny, to obawy Hammarskjoelda były o tyle uzasadnione, że w okresie konfliktu w Indonezji i ingerencji wojsk holenderskich w drugiej połowie lat 40. ZSRR zagroziło wojną. Wyszyński, przedstawiciel ZSRR do Rady Bezpieczeństwa ONZ, stwierdził wtedy: „Takie wydarzenia są niebezpieczne i brzemienne w niebezpieczeństwa dla przyszłości. To może być iskrą, która rozpali w przyszłości płomień wojny"[32]. Jednak rozwinięcie konfliktu ponad wojnę *proxy* było już w latach 60. mało prawdopodobne ze względu na wdrażaną w USA koncepcję wojny ograniczonej, a także zmianę przywództwa w ZSRR.

Jednak „żadna działalność Sekretarza Generalnego nie może być rozpatrywana w kategoriach apolitycznych. Wszystkie jego funkcje powodują skutki polityczne"[33]. Zatem jego neutralność również niosła ze sobą polityczne konsekwencje dla Konga, gdyż pozwoliło to na swobodniejsze działanie zarówno sił belgijskich, jak i sił amerykańskich. Według samego Lewandowskiego było to związane z osobistymi przekonaniami Hammarskjoelda, który uważał, że państwa afrykańskie nie były gotowe na uzyskanie niepodległości. Casus Konga wydawał się potwierdzać jego opinię, zważywszy, że Kongijczycy nie mieli własnego aparatu władzy, który mógłby przejąć stery państwa.

Choć na samym początku misja w Kongu cieszyła się dużym poparciem, to wraz z jej trwaniem stawała się coraz bardziej kontrowersyjna. Co więcej, misji ONZ nie udało się zmusić Belgów do odwrotu i zaprzestania wsparcia dla Katangi i Kasai. Lumumba wystosował szereg próśb do Rady i do sekretarza generalnego, żeby pozwolić wojskom ONZ na ingerencję w secesję Katangi, jednak zarówno Hammarskjoeld, jak i większość Rady byli zdania, że ONZ nie powinno zajmować się problemami wewnętrznymi, a wojska powinny pozostać w Kongu jako neutralna siła pokojowa. W odpowiedzi Lumumba poprosił o bezpośrednią pomoc Związek Radziecki, co dodatkowo odizolowało go od europejskich przywódców. Ostatecznie rząd Lumumby upadł, kiedy 14 września Joseph Mobutu, który w międzyczasie przejął kontrolę nad armią, objął władzę w stolicy, zawiesił działalność parlamentu[34] i zwolnił Lumumbę ze stanowiska[35].

Lumumba został zamknięty w areszcie domowym, chroniony przez wojska ONZ. Dnia 27 listopada jednak uciekł, chcąc zorganizować opór wobec Mobutu w swoim

---

[31] B. Lewandowski, *Sekretarz Generalny ONZ: kim jest, a kim być powinien*, w: Teresa Łoś-Nowak (red.), *Narody Zjednoczone: między oczekiwaniem a spełnieniem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995, s. 95.

[32] P. Chmielewski, *Dyplomacja Sowiecka w Radzie Bezpieczeństwa ONZ wobec zadań utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego u progu zimnej wojny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, t. II, s. 204.

[33] B. Lewandowski, *Sekretarz Generalny ONZ…*, op.cit., s. 83.

[34] S.R. Weissman, *What really happened in Congo?*, „Foreign Affairs" 2014, t. 93, nr 4, s. 16.

[35] Kasavubu pozostał prezydentem, ale jego znaczenie polityczne było znikome.

stronnictwie i grupach etnicznych, które wciąż go popierały. Złapany 1 grudnia, został ostatecznie przetransportowany do Katangi i tam zabity 17 stycznia 1961 r.[36] z rozkazu Moisego Kapendy Czombego, który widział w Lumumbie największe zagrożenie dla swojej pozycji. Lewandowski, który od miesięcy domagał się zwiększenia pomocy, ostro krytykował postawę sekretarza generalnego oraz Rady Bezpieczeństwa, obarczając ich winą za śmierć kongijskiego przywódcy. Jeszcze w czasie, kiedy Lumumba przebywał w areszcie domowym, Lewandowski wypowiadał się na temat konieczności wypuszczenia go na wolność wraz z innymi uwięzionymi członkami kongijskiego parlamentu. Nawet po jego aresztowaniu uznawał on Lumumbę za prawowitego premiera i przywódcę Konga.

Zdaniem Lewandowskiego Kongo było zagrożone powrotem rządów kolonialnych i nawrotem wpływów belgijskich, w związku z czym tym bardziej nawoływał na forum Rady o pomoc dla Konga w takiej formie, o jaką wnosił sam Lumumba, a zatem żeby wojska ONZ pomogły zakończyć secesję Katangi i Kasai. Uważał, że dotychczasowa pomoc była niewystarczająca do przywrócenia porządku w kraju. W tych wysiłkach znalazł sojusznika w postaci Raula Alberto Quijano, reprezentanta Argentyny, który również krytykował postępowanie Belgii w Kongu[37]. Razem starali się bronić suwerenności Konga, naruszonej przez wojska belgijskie. Uważali, że wycofanie się Belgów jest niezbędne dla utrzymania pokoju w Kongu, niemniej napotykali opór ze strony innych reprezentantów w Radzie do tego stopnia, że trudno było uchwalić jakąkolwiek rezolucję.

> Naszym zdaniem byłoby to wielce niefortunne dla ludu kongijskiego, dla Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz dla samej Rady Bezpieczeństwa, gdybyśmy mieli rozejść się dzisiaj bez żadnego kroku w kierunku jakiegokolwiek rozwiązania[38].

Większość członków Rady nie była jednak zainteresowana zmianą profilu misji. Hammarskjoeld uważał, że to wykracza poza rolę ONZ i że wojska powinny zająć się jedynie utrzymaniem pokoju. W ten sposób samoograniczył możliwość działania dla ONZ. Co więcej, zaangażowanie w kwestie polityczne w Kongu mogło narazić ONZ na utratę opinii organizacji niezależnej i neutralnej. Niemniej postępowanie misji, jak stwierdził jeden ze specjalnych wysłanników do Konga, nie przysparzało ONZ sympatyków: „Niemalże każdy większy krok zrobiony przez ONUC, próbującej w sposób postronny wypełnić swój mandat, był interpretowany przez jakieś stronnictwo jako wymierzone przeciwko niemu”[39]. Hammarskjoeld przez długi czas dość sztucznie oddzielał kwestię secesji Katangi od reszty problemów Konga: uznając secesję za

---

[36] S.R. Weissman, *What really happened…*, op.cit., s. 18.

[37] Security Council Official Records 873rd Meeting…, op.cit., s. 31.

[38] Security Council Official Records 911th Meeting…, op.cit., s. 37.

[39] S. Hoffmann, *In search of a thread: The UN in the Congo Labyrinth*, „International Organization” 1962, t. 16, nr 2, s. 346.

sprawę wewnętrzną Konga, pozwolił siłom belgijskim umocnić pozycje w prowincji. Tak naprawdę, według Stanleya Hoffmanna, Hammarskjoeld próbował oddzielić użycie przemocy, które starał się powstrzymać, od politycznych powodów użycia przemocy[40].

Według wielu członków Rady Bezpieczeństwa postulaty wysuwane przez polskiego przedstawiciela pomogłyby przede wszystkim Lumumbie, a później jego stronnictwu kierowanemu przez Antoine Gizengę[41], uznawanemu za lewicowe i socjalizujące. Belgowie starali się utrudniać działania ONZ w Kongu, a Brytyjczycy krytykowali misję, określając jej siły jako „Czerwoną Armię w błękitnych beretach"[42]. Amerykanie dodatkowo wykorzystali sytuację, żeby wesprzeć Mobutu i jego reżim, który był gotowy na znacznie większe ustępstwa wobec państw NATO niż Lumumba, u którego antyimperialne sentymenty były znacznie silniejsze. Oznaczało to, że Hammarskjoeld, kierujący się zasadą konsensusu w Radzie Bezpieczeństwa, miał w znacznym stopniu związane ręce. Członkowie Rady zgadzali się, że należy interweniować w Kongu, jednak nie byli oni w stanie dojść do porozumienia, jakich środków należało użyć i jaki powinien być mandat misji[43]. Hammarskjoeld kontynuował misję ONZ już bez konsensusu w Radzie, jednak z oczywistych względów nie była już ona tak skuteczna. Co więcej, według Howarda Lentnera, dużym problemem był fakt, że polityka, jaką uprawiał w Kongu sekretarz generalny, była kompletnie niezależna od polityki rządu kongijskiego, jak również nie do końca zgodna z prośbami kierowanymi przez Lumumbę, a potem przez Kasavubu[44]. Hammarskjoeld również, zachowując się zgodnie z precedensem ustanowionym przez misję w Libanie, często konsultował się z nieformalnym ciałem doradczym złożonym z tzw. państw szczególnie zainteresowanych. Większość z państw zainteresowanych stanowiły mocarstwa kolonialne, jak Belgia czy Wielka Brytania[45].

Ostatecznie Dag Hammarskjoeld oddał życie za pokój w Kongu. Kiedy w sierpniu 1961 r. ukonstytuował się nowy rząd, oficjalnie zażegnany został kryzys konstytucyjny w Kongu. Pozostała jednak kwestia secesji Katangi. Hammarskjoeld osobiście udał się wówczas do Konga, żeby zażegnać także ten konflikt. Jego samolot rozbił się w drodze do Katangi, gdzie sekretarz generalny miał rozpocząć negocjacje z Czombem na temat zakończenia konfliktu i powrotu Katangi do Konga. Przez wiele lat istniały podejrzenia, że samolot Hammarskjoelda został zestrzelony przez którąś z frakcji walczących w konflikcie, najprawdopodobniej przez CONAKAT i Czombego[46]. Sithu U Thant, który go zastąpił, zniósł zasadę nieinterwencji dla misji ONZ.

---

[40] Ibidem, s. 335.

[41] Ibidem, s. 346.

[42] D.N. Gibbs, *Dan Hammarskjöld, the United Nations, and the Congo Crisis of 1960–1: A reinterpretation*, „The Journal of Modern African Studies" 1993, t. 31, nr 1.

[43] H.H. Lentner, *The political responsibility and accountability of the United Nations Secretary General*, „The Journal of Politics" 1965, t. 27, nr 4, s. 842.

[44] Ibidem, s. 852.

[45] Ibidem, s. 853.

[46] W 1992 r. taką hipotezę wysunęli byli pracownicy ONZ z okresu konfliktu w Kongu w 1960 r.: George Ivan Smith i Connor Cruise O'Brien. Patrz też D.N. Gibbs, *Dan Hammarskjöld…*, op.cit.

Porażka ONZ w Kongu

Profesor Wiesław Lizak uznał, że podczas misji ONZ w Kongu

> ujawniły się przede wszystkim odmienne oczekiwania co do roli i zakresu kompetencji sił międzynarodowych ONZ, zarówno wśród wewnętrznych aktorów konfliktu, jak i wśród państw trzecich zaangażowanych w przebieg wydarzeń (…)[47].

Stephen Weissman uważał, że Amerykanie walnie przyczynili się do przedłużenia konfliktu i pomogli Mobutu dojść do władzy i utrzymać ją przez tyle lat[48]. Dla rządu Eisenhowera Lumumba jawił się jako niebezpieczny radykał, pozostający pod wpływem Moskwy i komunistów, w związku z czym nie był zainteresowany pomocą jego rządowi. Podobnie mocarstwa europejskie wolały, aby Belgia utrzymała kontrolę nad Kongiem i jego zasobami naturalnymi, uważając to za bezpieczniejsze dla swoich interesów.

Z kolei Hamilton Fish Armstrong w swoim artykule opublikowanym w 1961 r. krytykował Związek Radziecki za atak na ONZ i próbę wykorzystania organizacji do własnych celów. Napisał on:

> Narody Zjednoczone wielokrotnie nie dopuściły do realizacji planów Związku Radzieckiego i tak długo jak mają one wsparcie Stanów Zjednoczonych, istnieje możliwość, że wszelkie sprawy podnoszone w dyskusji mogą zamienić się w próbę sił między Związkiem Radzieckim a jego przeciwnikami[49].

Kryzys kongijski zamienił się zatem w arenę, na jakiej mierzyły się siły dwóch obozów zimnowojennych z tragicznymi konsekwencjami dla samego Konga, ale także dla Narodów Zjednoczonych, którym uniemożliwiono skuteczne działanie. Armstrong pomijał jednak w swoim artykule nawoływania do działań mających na celu dalszą pomoc Kongu i wypuszczenie Lumumby z więzienia.

Lewandowski, reprezentując Polskę na arenie ONZ, jednocześnie realizował polską politykę antykolonialną i proniepodległościową. Samostanowienie stanowiło dla polskiego rządu bardzo ważny element polityki jeszcze w dwudziestoleciu międzywojennym[50]. Kiedy 30 czerwca 1960 r. Kongo było przyjmowane, z rekomendacji Belgii, do grona państw członkowskich ONZ, Lewandowski miał powiedzieć, że to dowód na to, iż te społeczeństwa są gotowe do samodzielności i samodzielnego funkcjonowania,

---

[47] W. Lizak, *Afryka a ONZ: między dekolonizacją a marginalizacją*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych…*, op.cit., s. 657.

[48] S.R. Weissman, *What really happened…*, op.cit., s. 3.

[49] H.F. Armstrong, *U.N. on trial*, „Foreign Affairs" 1961, t. 39, nr 3, s. 388–415, cyt. za: https://www.foreignaffairs.com/articles/1961-04-01/u-n-trial (data dostępu: 15.09.2016) (tłum. B.K.).

[50] Liga Morska i Kolonialna powstała, żeby edukować społeczeństwo w kwestiach morza, promować handel międzynarodowy i zakładanie polskich kolonii i osiedli w innych krajach. Patrz też A. Kicinger, *Polityka Emigracyjna II Rzeczpospolitej*, CEFMR Working Paper 4/2005.

wbrew temu, co twierdziło wielu polityków, których zdaniem miały minąć dekady, zanim do tego dojdzie[51]. Antykolonializm to jeden z elementów niezależnej polskiej polityki zagranicznej tamtego okresu, przypadający na okres, kiedy ministrem spraw zagranicznych i twórcą polskiej polityki zagranicznej był Adam Rapacki, autor wielu znakomicie przyjętych na Zachodzie inicjatyw międzynarodowych, często sprzecznych lub nieuzgadnianych z przedstawicielami ZSRR[52].

Kryzys w Kongu wyraźnie pokazał podziały między poszczególnymi krajami i ich interesami. Okres lat 50. i wczesnych lat 60. to dwie dekady, kiedy większość państw europejskich próbowała zachować swoje wpływy w opuszczanych koloniach. Często, podobnie jak w przypadku Konga, państwa były zmuszone do opuszczenia swoich byłych kolonii przez masowe protesty i rosnącą w siłę lokalną inteligencję. Polscy reprezentanci w ONZ jeszcze w latach 50. nalegali, żeby przyjąć rezolucję proponowaną przez Związek Radziecki. Rezolucja ta miała na celu wymuszenie na państwach powierniczych konkretnych ram czasowych, w jakich zobowiązałyby się przyznać swoim koloniom i mandatom niepodległość. Miało to pozwolić na uniknięcie sytuacji, jaka miała miejsce między Belgią i jej kongijską kolonią, krwawych protestów i zwlekania z przyznaniem podstawowych praw.

Ostatecznie dopiero 14 grudnia 1960 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Deklarację o przyznaniu niepodległości krajom i narodom kolonialnym[53]. Postawiła ona przed ONZ nowe obowiązki: likwidację kolonializmu i systemu kolonialnego. Co więcej, kolonializm został oficjalnie potępiony jako „stanowiący przeszkodę na drodze rozwoju społecznego, kulturalnego i gospodarczego ludów zależnych i jest sprzeczny z ideami pokoju powszechnego, które przyświecają Narodom Zjednoczonym”[54]. Nawoływała ona do umożliwienia całkowitej niepodległości i zaprzestania jakichkolwiek akcji zbrojnych przeciwnych procesom niepodległościowym. Odniesiono się zatem w tej rezolucji do działań wielu państw kolonialnych i związanych z tym konfliktów i kryzysów jak ten w Kongu[55]. Znamienne jest jednak, że to Zgromadzenie musiało przyjąć tę rezolucję, bez udziału Rady. Zgromadzenie już wtedy reprezentowało nowy układ sił z dużą reprezentacją państw azjatyckich i afrykańskich, podczas gdy Rada nadal była zdominowana przez byłe mocarstwa kolonialne.

Rok 1960 stanowił przełom w światowej polityce. Organizacja Narodów Zjednoczonych powiększyła się o 17 nowych krajów, w tym 16 z kontynentu afrykańskiego, a także przeszła pierwszą poważną próbę w rozwiązywaniu konfliktów. Przyjęcie tych państw oznaczało zmiany w stosunkach międzynarodowych, wymuszone pojawieniem się nowych graczy, którzy mieli własne interesy narodowe i często nie chcieli wspierać

[51] Security Council Official Records 872nd Meeting: 7 July 1960, s. 14.

[52] Należały do nich inicjatywa utworzenia w Europie Środkowej strefy bezatomowej czy utworzenie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

[53] A. Abraszewski, *Polska w ONZ*, op.cit., s. 78.

[54] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 1541.

[55] M. Tabor, *Działalność ONZ na rzecz dekolonizacji*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych…*, op.cit., s. 216.

żadnego z głównych obozów. Dla ONZ był to rok symboliczny, gdyż stopniowe dążenia do niepodległości, w wielu krajach obecne już w trakcie I wojny światowej, zaczynały przynosić efekty: coraz więcej państw odzyskiwało prawo do samostanowienia, co było jedynym z najważniejszych elementów ideologii ONZ.

Podsumowanie

Trudno jest oceniać rolę ONZ i skuteczność misji. Misja ONUC było jedną z największych misji ONZ, w której wzięło udział ponad 19 tys. ludzi. Była to również jedna z pierwszych misji tego typu w historii organizacji i prawdopodobnie jedna z najważniejszych: pomogła ona ukształtować współczesny charakter misji pokojowych ONZ. Wiadome jest, że misja pomogła ustabilizować sytuację w Kongu oraz przywrócić prawowity rząd. Według Stanleya Hoffmanna nacisk Hammarskjoelda na dyplomację prewencyjną doprowadził do eskalacji konfliktu zamiast do jego zakończenia[56]. Zgadzał się z tą oceną Van Bilsen, który stwierdził, że polityka nieinterwencji sił ONZ oraz stosowana do 1961 r. polityka nieużywania siły doprowadziły do „zamrożenia" sytuacji i pozwoliły przeciwnikom Lumumby i jego rządu skonsolidować siły[57]. Sam Lewandowski uważał misję za sukces o tyle, że samo jej utworzenie i działanie przez cztery lata stanowiło przełom w polityce i postępowaniu ONZ[58].

Oczywiście Hammarskjoeld miał też rację: ONZ nie miało wśród swoich pierwotnych zadań tworzenia lub pomocy w formowaniu kongijskiego rządu i obawy przed zaangażowaniem w politykę wewnętrzną w kraju były całkowicie zrozumiałe w okresie antykolonialnych sentymentów obecnych zwłaszcza na kontynencie afrykańskim. Problemem było to, że w całym ONZ istniał konflikt na linii byłe metropolie i mocarstwa zachodnie wobec rozwijających się i uzyskujących niepodległość byłych kolonii. Konflikt polityczny między państwami Układu Warszawskiego a państwami NATO jedynie się na to nakładał. Konflikt w Kongu to doskonale pokazuje. Zatem kryzys kongijski spowodował *de facto* kryzys w ramach ONZ i Rady Bezpieczeństwa[59], a dwublokowość uniemożliwiła skuteczne działanie na rzecz Konga.

Bardzo prawdopodobnie jest jednak, że gdyby nie konflikt między różnymi obozami w Radzie Bezpieczeństwa, można by było zrobić więcej. Niektóre rozwiązania, m.in. te proponowane przez ambasadora Lewandowskiego, nie były polityczne w swoim wymiarze, a jedynie miały na celu ochronę niepodległości i niezawisłości Konga – idei bardzo bliskich polskiej polityce zagranicznej. Inicjatywy te były również popierane przez przedstawicieli państw afrykańskich i azjatyckich obecnych w ONZ[60], którzy

[56] S. Hoffmann, *In search of a thread…*, op.cit., s. 346.

[57] Ibidem, s. 339.

[58] B. Lewandowski, *Sekretarz Generalny ONZ…*, op.cit., s. 94.

[59] W. Lizak, *Afryka a ONZ…*, op.cit., s. 648.

[60] Państwa te od 13 grudnia 1960 r. zaczęły w Zgromadzeniu Narodowym głosować tak jak Polska i Związek Radziecki, uważając, że propozycje wychodzące od państw zachodnich nie prowadziły do rozwiązania konfliktu.

również przez długi czas domagali się wzmocnienia mandatu misji i większej pomocy dla Konga i jego prawowitego rządu. Kwame Nkrumah stwierdził nawet, że ONZ pozostał bezstronny w konflikcie prawomocnego rządu z przestępcami[61].

Niestety realia polityczne i podział w ONZ na kraje obozu kapitalistycznego i obozu komunistycznego, a także rodzący się podział na kraje Północy i Południa uniemożliwiły skuteczne działanie nie tylko samemu ambasadorowi Lewandowskiemu, ale także całej organizacji. Szanse powodzenia misji, jaką objął Lewandowski, były zatem od samego początku bardzo nikłe. „Instrumentalne traktowanie (…) przez wielkie mocarstwa wydaje się dzisiaj być najtrudniejszą przeszkodą do poprawy efektywności całego systemu Narodów Zjednoczonych"[62]. Potwierdza to opinia Profesora Lizaka: „Skuteczność ONZ zależy przede wszystkim od woli państw ją konstytuujących, (…) poszczególne państwa i grupy państw próbowały wykorzystać organizację w sposób instrumentalny dla promowania własnych interesów"[63].

Ambasador Lewandowski w kolejnych latach dążył do rozwiązania wielu konfliktów. Jako polski przedstawiciel w ONZ brał udział w debatach podczas kryzysu kubańskiego, w trakcie którego starał się wynegocjować porozumienie. Brał też udział w negocjacjach związanych z zakończeniem wojny w Wietnamie, jak również w negocjacjach dotyczących granic polsko-niemieckich na Nysie i Odrze. W 1972 r. na zaproszenie nowo wybranego sekretarza generalnego ONZ Kurta Waldheima został jego zastępcą, odnosząc na tym stanowisku wiele sukcesów.

Polish Involvement in Africa: Ambassador Lewandowski in the UN and the Congo Issue

The purpose of the article is to analyse the Polish foreign policy in the UN during the Cold War. The author has chosen the year 1960 for her case study, as at that time Poland was a member of the UN Security Council and was represented by Ambassador Bohdan Lewandowski. Furthermore, the article shall elaborate on the role played by Ambassador Lewandowski. In the period in question, Poland strived to support newly emerging countries and their independence, which was not only determined by the overall policy of the socialist camp but even more so by Poland's entire historical experience. This was also the case when Congo gained independence. The author shall present the significant role played in the Security Council by Polish Ambassador Bohdan Lewandowski, who sought to support Congo through his activity. The article shall also elaborate on the role played by UN Secretary-General Dag Hammarskjoeld and on the controversies surrounding ONUC, the UN peacekeeping mission deployed to the Congo upon the request of the local government. Furthermore, the author shall analyse the policies and

[61] S. Hoffmann, *In search of a thread…*, op.cit., s. 342.
[62] B. Lewandowski, *Sekretarz Generalny ONZ…*, op.cit., s. 92.
[63] W. Lizak, *Afryka a ONZ…*, op.cit., s. 648.

positions of the other countries sitting in the Council that influenced the course and conclusion of the crisis and the mission that was to address it. The article focuses on the problem of divisions in the Security Council, the key importance of the Secretary-General's position, but most importantly it presents Poland's efforts to support Congo and help it maintain independence and sovereignty.

Keywords: Poland, Africa, Congo, UN, decolonisation, Security Council, Secretary-General, Patrice Lumumba, peacekeeping mission.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations ISSN 0209-0961
nr 2 (t. 52) 2016

S P R A W O Z D A N I A

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji *Perception of the Russian Federation in the close neighbourhood*, zorganizowanej przez Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych i Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej – Warszawa, 8 kwietnia 2016 r.

W dniu 8 kwietnia 2016 r. na Uniwersytecie Warszawskim odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa nt. *Perception of the Russian Federation in the close neighbourhood* [Postrzeganie Federacji Rosyjskiej w jej bliskim sąsiedztwie]. Jej organizatorami były Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych i Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej. W konferencji wzięło udział kilkunastu prelegentów z Polski, Ukrainy, Litwy, Estonii, Gruzji oraz Niemiec i Francji, a także kilkudziesięciu słuchaczy – pracowników naukowych, polityków, dziennikarzy, ekspertów oraz studentów z kraju i zza granicy.

Konferencję otworzył Jakub Zajączkowski, p.o. dyrektora Instytutu Stosunków Międzynarodowych, który powitał zgromadzonych i podkreślił znaczenie problematyki będącej przedmiotem obrad zarówno na płaszczyźnie naukowej, jak i politycznej. Wystąpienie wprowadzające wygłosił Andreas Umland (Narodowy Uniwersytet „Akademia Kijowsko-Mohylańska"). Prelegent podkreślił, że bezpieczeństwo Ukrainy jest „sprawą wszystkich" ze względu na istniejące w tym kraju elektrownie jądrowe czy potencjalny napływ milionów imigrantów z Ukrainy. W tym kontekście podkreślił znaczenie koncepcji Międzymorza lansowanej kiedyś przez Lecha Kaczyńskiego, a obecnie przez Andrzeja Dudę. Międzymorze, dające gwarancje silniejsze niż Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), ale słabsze niż w ramach Sojuszu Północnoatlatyckiego (NATO), mogłoby być przydatnym narzędziem bezpieczeństwa dla takich państw, jak Ukraina czy Mołdawia. Byłoby ono instrumentem odstraszającym Rosję. Nie zakładałoby pomocy militarnej, ale np. dostawy broni. Tezy prelegenta wywołały ożywioną dyskusję. Janusz Onyszkiewicz, były minister obrony narodowej, odrzucił koncepcję Międzymorza, uznając, że zagrażałaby ona spoistości NATO. Natomiast Sergi Kapanadze z Uniwersytetu Kaukaskiego (Tbilisi) przypomniał, że w regionie istnieją już podobne rozwiązania – np. umowa o pomocy wzajemnej pomiędzy Turcją i Azerbejdżanem czy polityczne zobowiązania łączące Stany Zjednoczone i Gruzję. Odnosząc się do uwag dyskutantów, Umland podtrzymał tezę, że Międzymorze może być dobrym rozwiązaniem np. dla Ukrainy. Jej członkostwo w NATO jest obecnie nierealne, a inne istniejące w regionie struktury (Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju, GUAM) są zbyt słabe, by chronić swych członków przed Rosją.

Pierwszy panel poświęcony był percepcji Rosji na Ukrainie. Hryhorij Perepełycia z Instytutu Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki zaznaczył, że na początku wojny pomiędzy oboma krajami ukraińscy żołnierze nie chcieli strzelać do Rosjan, bo postrzegali ich jak swoich braci. Ukraińscy generałowie nadal uważają rosyjskich dowódców za kolegów. Następnie prelegent omówił obecną percepcję Federacji Rosyjskiej w swoim kraju, zwracając uwagę na odmienności w narracji dotyczącej dwustronnych relacji w obu krajach. Vladimir Socor (Jamestown Foundation, Waszyngton) szczegółowo omówił konflikt zbrojny pomiędzy Rosją a Ukrainą. Jego zdaniem Rosja nie osiągnęła celów, jakie stawiała sobie, rozpętując konflikt na Ukrainie – dlatego będzie próbowała utrzymać obecne, przejściowe *status quo*. Mają temu służyć tzw. porozumienia mińskie. Prelegent negatywnie ocenił wspomniane porozumienia. Wskazał, iż zakładają one autonomię dla tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych w zamian za wycofanie rosyjskich wojsk. Te jednak nie zostaną wycofane, ale wcielone do sił zbrojnych obu „republik". W dalszej kolejności Andrzej Szeptycki omówił ewolucję rosyjskiej *soft power* na Ukrainie. Do 2013 r. była ona znaczna – opierała się na popularności rosyjskiego języka i rosyjskich mediów, tradycji radzieckiej historiografii i wpływowej Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Od 2014 r. Ukraina dąży do wypracowania własnej historiografii, niezależnej od Rosji. Część ludności nadal mówi po rosyjsku, ale coraz bardziej uważa się za Ukraińców. Osłabła nieco pozycja Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Rosja po części zachowała natomiast swe wpływy w sferze mediów.

Drugi panel dotyczył percepcji Rosji w państwach bałtyckich. Iivi Anna Masso, była doradca prezydenta Estonii, wskazała na podobieństwa i różnice sytuacji państw bałtyckich i nordyckich. Wyraziła przekonanie, że nie ma zagrożenia w północno-wschodniej Estonii, w regionie Narwy, gdzie większość ludności stanowią Rosjanie. Istotnym wyzwaniem są natomiast „uchodźcy" z Bliskiego Wschodu, którzy za cichą zgodą władz rosyjskich masową przekraczają granicę rosyjsko-fińską. Jako kolejny głos zabrał Nerijus Maliukevičius z Instytutu Stosunków Międzynarodowych i Nauki o Polityce Uniwersytetu Wileńskiego. Litewski badacz omówił rosyjskie *soft power* na Litwie – zwłaszcza działalność rosyjskich mediów. Istnieje korelacja pomiędzy oglądalnością rosyjskich kanałów telewizyjnych na Litwie a poparciem dla działań Rosji na Ukrainie. Ograniczenie działalności rosyjskich mediów to jednak trudne zadanie. Ostatni prelegent, Aleksander Gubrynowicz z Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, skupił się na sytuacji na Łotwie. Przypomniał o znaczeniu rosyjskiej społeczności w tym kraju i o trudnych relacjach dwustronnych, podkreślając, że Rosja jest postrzegana na Łotwie jako zagrożenie.

Kolejny panel dotyczył percepcji Rosji w państwach Kaukazu Południowego i Azji Środkowej. Sergi Kapanadze przedstawił niepokojącą sytuację w swoim kraju – wzrost poparcia społecznego dla członkostwa Gruzji w Unii Euroazjatyckiej, przy spadku poparcia dla Unii Europejskiej (UE) i NATO. Sytuacja ta wiąże się z działalnością w Gruzji szerokiej grupy rosyjskich ośrodków wpływu: mediów, organizacji pozarządowych

i prorosyjskich partii politycznych. Władze nie podejmują skutecznych inicjatyw, by temu przeciwdziałać. Konrad Zasztowt z Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych omówił sytuację w każdym z państw kaukaskich, zwłaszcza podejście wobec Rosji elit politycznych w Gruzji, Armenii i Azerbejdżanie. Ostatni mówca, Szymon Kardaś z Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, skupił się na Azji Środkowej. Rosja, jak stwierdził, nie jest postrzegana w regionie w pełni jako obce państwo – jest bowiem zarówno ważnym partnerem, jak i potencjalnym zagrożeniem. Dysponuje ona wieloma instrumentami wywierania wpływu wobec państw regionu (obecność mniejszości rosyjskiej, zależności gospodarcze), dlatego obawy wobec tego państwa rosną.

Czwarty panel poświęcony był relacjom pomiędzy Rosją, krajami „bliskiego sąsiedztwa" i państwami zachodnimi. Jako pierwszy głos zabrał Markian Malski z Wydziału Stosunków Międzynarodowych Lwowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Iwana Franki. Wyraził on przekonanie, że wojna na Ukrainie nie jest kwestią jedynie obu zaangażowanych w nią państw. To spór o wizję państwa i ładu międzynarodowego. Wspomniany konflikt dowiódł słabości UE, NATO i Stanów Zjednoczonych; wzmocnił natomiast Niemcy. W tym kontekście konieczne jest podjęcie szeroko zakrojonych działań, w tym wzmocnienie sankcji wobec Rosji, przyspieszenie integracji wybranych republik poradzieckich z UE, a także przeciwdziałanie rosyjskiemu lobby na Zachodzie. Jako druga głos zabrała Anaïs Marin z Colegium Civitas. Wyraziła ona przekonanie, że UE i Rosja już nie są partnerami, ale rywalami, a być może – wrogami. Unia Europejska wzmacnia swoją obecność w regionie „wspólnego sąsiedztwa", Rosja zaś dąży do wzmocnienia podziałów w Unii. W tym kontekście polityka UE powinna łączyć powstrzymywanie i angażowanie Rosji. Należy liczyć się z pesymistycznym scenariuszem, zakładającym starcie zbrojne z Rosją. Ostatni prelegent, Maciej Raś z Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, wskazał na istniejące w UE podziały, jeśli chodzi o stosunek wobec Rosji – zarówno pomiędzy państwami członkowskimi, jak i wewnątrz poszczególnych państw. Przypomniał, że dawniej za Rosją opowiadała się lewica, dziś – nowa prawica, dla której Rosja jest ostoją tradycjonalizmu.

Podsumowania obrad dokonał Andrzej Szeptycki. Polski badacz stwierdził, że procesy zachodzące na obszarze poradzieckim są interesującym przedmiotem badań – ZSRR był bowiem ostatnim kontynentalnym imperium od czasów rozpadu Austro-Węgier, co w istotnym stopniu kształtuje współczesne relacje pomiędzy państwami poradzieckimi. Polityka Rosji była już wielokrotnie przedmiotem badań. Rzadziej natomiast, również w Polsce, zajmowano się podejściem innych państw regionu wobec Federacji Rosyjskiej. Warszawska konferencja miała na celu uzupełnienie tej luki. Całodniowe obrady pokazały, jak stwierdził Szeptycki, że mimo wojny na Ukrainie porządek międzynarodowy jest bardziej stabilny, niż się wydaje. Rosja zdała sobie sprawę, że instrumenty militarne nie są szczególnie efektywne – są natomiast kosztowne (sankcje). Dlatego nadal zarówno w krajach „bliskiej zagranicy",

jak i w państwach UE korzysta ze swojej *soft power*, dzięki prorosyjskim partiom politycznym, organizacjom pozarządowym, mediom. Demokratyczne państwa Zachodu mają ograniczone możliwości, by przeciwdziałać rosyjskiej ekspansji w tym obszarze. Takie działania (aktywniejsza polityka informacyjna, szersza wymiana studentów itd.) są jednak, zarówno na poziomie UE, jak i państw Międzymorza, niezbędne.

Andrzej Szeptycki

Andrzej Szeptycki – doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

Sprawozdanie z międzynarodowej jubileuszowej konferencji naukowej „Współpraca Polski i Niemiec w obszarze bezpieczeństwa: dwadzieścia pięć lat wspólnych doświadczeń" – Warszawa, 24 maja 2016 r.[1]

W dniu 24 maja 2016 r. w siedzibie Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa zatytułowana „Współpraca Polski i Niemiec w obszarze bezpieczeństwa: dwadzieścia pięć lat wspólnych doświadczeń". Przyczynkiem do organizacji konferencji stała się, przypadająca w 2016 r., 25. rocznica podpisania 17 czerwca 1991 r. w Bonn Traktatu między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Współorganizatorami przedsięwzięcia byli: Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Nauk Politycznych i Socjologii Uniwersytetu w Bonn oraz Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej. Ta ostatnia odpowiada w roku jubileuszowym za organizację obchodów podpisania traktatu i konferencja wpisała się w tę konwencję.

Obrady toczyły się w trzech językach: polskim, niemieckim i angielskim, zapewnione było tłumaczenie symultaniczne. Uroczystego otwarcia konferencji dokonali: prof. dr hab. Janusz Adamowski, dziekan Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, prof. dr hab. Krzysztof Miszczak, dyrektor Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, dr hab. Karina Marczuk z Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, organizatorka konferencji, dr hab. Jakub Zajączkowski, p.o. dyrektora Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, oraz prof. dr Wolfram Hilz, dyrektor Instytutu Nauk Politycznych i Socjologii Uniwersytetu w Bonn. Profesor Hilz wygłosił również wprowadzający wykład monograficzny zatytułowany „Polityka zagraniczna Niemiec i implikacje dla ich sąsiadów", w którym dokonał przeglądu, oceny i podsumowania polityki zagranicznej Niemiec wobec Polski. Postawił w nim tezę, że linia polityki zagranicznej RFN wobec Polski, czyli najbliższego sąsiada Niemiec, nie ulegała zasadniczej zmianie od lat 80. XX w.

Pierwszy panel konferencji pt. „Zewnętrzne i wewnętrzne wymiary polityki bezpieczeństwa Niemiec i Polski: przeszłość i teraźniejszość" moderował prof. dr hab. Krzysztof Miszczak, dyrektor Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Wśród prelegentów znaleźli się wybitni badacze z krajowych i zagranicznych ośrodków naukowych: prof. Anita Prażmowska, dyrektor ds. nauczania z Wydziału Historii Powszechnej London School of Economics and Political Science, prof. dr hab. Erhard Cziomer, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, prof. Oliver Bange z Uniwersytetu w Mannheim i Centrum Historii Wojskowości i Nauk Społecznych Bundeswehry w Poczdamie, dr Georg Herbstritt z Urzędu Federalnego ds. Dokumentów Państwowej

[1] Sprawozdanie zostało również złożone do druku w jubileuszowym numerze czasopisma „Studia Politica Germanica".

Służby Bezpieczeństwa byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej w Berlinie. Poruszane zagadnienia dotyczyły zarówno wątków historycznych w stosunkach polsko-niemieckich, jak i sytuacji obecnej, przy czym paneliści skoncentrowali się na zagadnieniach z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Profesor Anita Prażmowska wygłosiła referat zatytułowany „Polityka Władysława Gomułki wobec Niemiec", który dotyczył kwestii Polski, Niemiec i ich dwustronnych relacji w kontekście polityki Władysława Gomułki. Profesor Prażmowska stwierdziła, że Gomułka od października 1956 r. – jako sekretarz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) – konsekwentnie starał się zapewnić Polsce gwarancję zachodniej granicy, co stało się jego największym dokonaniem. Było to możliwe do osiągnięcia tylko w wypadku uzyskania zgody zarówno Niemiec, jak i społeczności międzynarodowej na respektowanie nienaruszalności powojennej granicy między oboma państwami. Podpisanie Układu między PRL a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 1970 r. potwierdziło granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej. Profesor Prażmowska zaakcentowała, że dla Gomułki oznaczało to zagwarantowanie Polsce bezpieczeństwa terytorialnego po raz pierwszy od czasów wojny. Osiągnięcie to miało dla Gomułki osobisty i polityczny wymiar.

W dalszej kolejności głos zabrał prof. dr hab. Erhard Cziomer, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, wygłaszając referat nt. „Ogólne przesłanki i problemy 25 lat polsko-niemieckiej współpracy wojskowej". Wystąpienie nawiązywało do przygotowanej do druku publikacji prof. Cziomera, przy czym autor wykorzystał nie tylko dostępną literaturę przedmiotu, lecz także materiały źródłowe oraz własne doświadczenia i obserwacje. Skoncentrował się na znaczeniu czynnika militarnego w bilateralnych relacjach polsko-niemieckich z uwzględnieniem dwóch głównych etapów tej współpracy: pierwszego w latach 1990–1999 r. oraz drugiego, czyli do roku 2016. Profesor Cziomer postawił tezę, że polsko-niemiecką współpracę wojskową w latach 1991–2016 można generalnie oceniać pozytywnie, niezależnie od odmiennych uwarunkowań, interesów oraz punktów widzenia na niektóre aspekty polityki bezpieczeństwa i obrony obu państw. W kolejnych punktach wystąpienia rozwijał poczynione założenie.

Trzecim mówcą w panelu był prof. Oliver Bange z Uniwersytetu w Mannheim i Centrum Historii Wojskowości i Nauk Społecznych Bundeswehry w Poczdamie, który wygłosił referat nt. „*Bez bezpieczeństwa wszystko inne jest bez znaczenia* (E. Bahr): Polsko-niemiecki traktat z 1991 r. oraz międzynarodowe i wewnętrzne wymiary bezpieczeństwa zjednoczenia Niemiec". Profesor Bange przybliżył kulisy podpisania traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, prezentując materiały archiwalne, fragmenty oryginalnych dokumentów etc. Zwrócił uwagę, że kwestię traktatu z 1991 r. należy rozpatrywać, nie zapominając o traktacie „2+4" z 1990 r. oraz polsko-niemieckim traktacie granicznym, także z 1990 r. Wystąpienie zakończył prezentacją kalendarium, w którym zebrał istotne – jego zdaniem – fakty, które przyczyniły się do rozwoju relacji polsko-niemieckich w późniejszym okresie.

Ostatnim mówcą w pierwszym panelu konferencji był dr Georg Herbstritt z Urzędu Federalnego ds. Dokumentów Państwowej Służby Bezpieczeństwa byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej w Berlinie, który wygłosił przemówienie nt. „Bracia – Wrogowie – zbieżne i rozbieżne interesy w obszarze bezpieczeństwa między Stasi i Securitate w latach 1950–1989". Doktor Herbstritt skoncentrował się na wewnętrznym wymiarze bezpieczeństwa, obierając za studium przypadku relacje między wschodnioniemiecką Stasi i rumuńską Securitate. W swoim wystąpieniu przyjął perspektywę Rumunii. Odwołał się również do związków między tymi służbami a ich polskim odpowiednikiem.

Wystąpienia panelistów podsumował prowadzący panel prof. Miszczak, wskazując na obecne uwarunkowania stosunków polsko-niemieckich, wyzwania i problemy. Następnie nastąpiła sesja pytań od publiczności, przy czym dotyczyły one zarówno aspektów historycznych, jak i współczesnych wzajemnych relacji Polski i Niemiec.

Drugi panel konferencji, zatytułowany „Współpraca Niemiec i Polski w obszarze bezpieczeństwa – wymiar regionalny", moderowała dr hab. Karina Marczuk z Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Problematyka panelu dotyczyła stosunków obu państw w kontekście relacji z wybranymi, kluczowymi z punktu widzenia ich polityki zagranicznej państwami i organizacjami. W szczególności skoncentrowano się na członkach Grupy Wyszehradzkiej (V4), państwach członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), jak również Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Prelegentami w panelu byli: prof. Lucia Mokra, dziekan Wydziału Nauk Społecznych i Ekonomicznych Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie, prof. Thomas Wegener Friis z Uniwersytetu Południowej Danii, dr Péter Marton z Uniwersytetu Korwina w Budapeszcie oraz dr Andrea Mason z Wydziału Historii Powszechnej London School of Economics and Political Science.

Jako pierwsza zabrała głos prof. Lucia Mokra, wygłaszając referat nt.„Perspektywy współpracy regionalnej w budowaniu środowiska *human security* – rola V4, OBWE i współpraca państw V4 z Niemcami". W swoim wystąpieniu starała się pokazać, jakie są obszary współpracy w zakresie osiągania bezpieczeństwa jednostki ludzkiej między Polską, Niemcami i innymi państwami regionu, oraz zastanawiała się, czy organizacje regionalne mogą stać się takim forum współpracy. Profesor Mokra postawiła tezę, że tak, i jako przykład podała Grupę Wyszehradzką i OBWE, a także ich rolę w zapobieganiu konfliktom. Inne pola możliwej współpracy, które wymieniła, to m.in. zapobieganie terroryzmowi, proliferacji broni masowego rażenia, zwalczanie przestępczości zorganizowanej.

Kolejnym prelegentem był prof. Thomas Wegener Friis z Uniwersytetu Południowej Danii, który wygłosił wystąpienie zatytułowane „Współpraca Niemiec, Polski i Danii w zakresie bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego". Wskazał, że współpraca tych państw odbywa się głównie w sferze bezpieczeństwa militarnego i jako przykład podał funkcjonowanie korpusów wielonarodowych. Zaznaczył także, że służby specjalne Dani i Niemiec także ze sobą współpracują, przy czym kluczowe jest położenie

Danii pod względem geopolitycznym, co ułatwia taką współpracę. Dania miała swój wkład w powołanie Bałtyckiej Akademii Wojskowej w Tartu (Baltic Defence College), co jest przykładem na jej rolę w budowaniu środowiska bezpieczeństwa w regionie. Profesor Friis podsumował, że rola regionu Morza Bałtyckiego jest kluczowa, gdy mówi się o współpracy regionalnej w obszarze bezpieczeństwa z Niemcami.

Z kolei dr Péter Marton z Uniwersytetu Korwina w Budapeszcie przedstawił wystąpienie przygotowane wspólnie z drem Péterem Wagnerem z Instytutu Spraw Zagranicznych i Handlu w Budapeszcie, zatytułowane „Współpraca Węgier z państwami partnerskimi NATO w ramach zagranicznych operacji wojskowych ze szczególnym odniesieniem do Niemiec". Naświetlił kwestię współpracy Niemiec i Węgier w ramach NATO, rolę Sojuszu w tym zakresie, którą utożsamił z kwestią budowania zaufania między partnerami. Zwrócił uwagę na zagadnienie regionalizmów w polityce bezpieczeństwa omawianych państw i wskazał w tym punkcie na Grupę Wyszehradzką. Ponadto odniósł się do współpracy wojskowej między Węgrami i Niemcami.

Jako ostatnia w tym panelu zabrała głos dr Andrea Mason z Wydziału Historii Powszechnej London School of Economics and Political Science, która wygłosiła przemówienie nt. „Wielka Brytania, Polska i przyszłość Niemiec". W swoim przemówieniu dr Mason odniosła się do uwarunkowań historycznych relacji polsko-niemieckich, analizowanych z punktu widzenia Wielkiej Brytanii. Starała się wyjaśnić, dlaczego kwestia Niemiec po II wojnie światowej była ważna dla Wielkiej Brytanii, podkreślając m.in. funkcjonowanie stref okupacyjnych i konsekwencje wynikające z tego faktu dla Zjednoczonego Królestwa.

Podsumowując wystąpienia, prowadząca panel odniosła się do wyzwań, jakie w kontekście historycznym i współczesnym stoją przed Polską, Niemcami i innymi państwami w kwestii współpracy w obszarze bezpieczeństwa. Następnie nastąpiła sesja pytań od publiczności, przy czym dotyczyły one zarówno wątków historycznych, jak i współczesnych relacji Polski, Niemiec i państw regionu.

Trzeci, ostatni panel konferencji, zatytułowany „Perspektywy dwustronnych stosunków Niemiec i Polski w obszarze bezpieczeństwa", prowadził prof. dr Wolfram Hilz, dyrektor Instytutu Nauk Politycznych i Socjologii Uniwersytetu w Bonn. Wśród panelistów znaleźli się: prof. dr hab. Dariusz Popławski, kierownik Zakładu Integracji Europejskiej Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz członek Rady Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, prof. dr hab. Radosław Zenderowski, dyrektor Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i dr Rafał Ulatowski z Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Podejmowane przez uczestników panelu zagadnienia dotyczyły w głównej mierze współczesnych spraw z zakresu stosunków polsko-niemieckich, przy czym starano się ukazać kierunki, w których dwustronne relacje obu państw będą się rozwijać.

Jako pierwszy zabrał głos prof. dr hab. Dariusz Popławski z Uniwersytetu Warszawskiego, członek Rady Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, który wygłosił

wystąpienie nt. „Polityka dobrego sąsiedztwa Polski i Niemiec". Poruszył wątki stosunków Polski i Niemiec w wielu wymiarach w ciągu ubiegłych 25 lat, przy czym wskazał także na te sprawy, które wymagają większego wysiłku od zainteresowanych stron w rozwiązaniu pojawiających się trudności. Jako przykład podał kwestię uznania mniejszości polskiej w Niemczech, sprawę dotychczas nierozwiązaną.

Dalej głos zabrał prof. dr hab. Radosław Zenderowski, dyrektor Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, wygłaszając referat o tytule „Suwerenność kulturowa jako wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa. Analiza na przykładach Polski i Niemiec". W swoim wystąpieniu odniósł się do kwestii suwerenności i tożsamości narodowej w stosunkach polsko-niemieckich, problematyki budowania państwowości w obu państwach oraz naświetlił pojawiające się w tym obszarze wyzwania i napięcia. Przywołał ponadto najnowsze badania, wskazujące odmienne punkty widzenia Niemców i Polaków na różne zagadnienia z omawianego zakresu.

Trzecim mówcą był dr Rafał Ulatowski z Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, który przedstawił wystąpienie zatytułowane „Bezpieczeństwo energetyczne w polityce Niemiec i Polski w XXI w. – analiza porównawcza". Ukazał on problematykę bezpieczeństwa energetycznego jako jeden z głównych obszarów we wzajemnych stosunkach między Polską i Niemcami. Podkreślił, że w regionie realizowane są różne projekty z zakresu tej problematyki, w które powinny włączać się oba państwa.

Podsumowania wystąpień panelistów dokonał prowadzący panel prof. Hilz, który podkreślił, że w kontekście prowadzonej polityki zagranicznej Polska i Niemcy podejmują liczne wyzwania. Następnie nastąpiła sesja pytań od publiczności, oscylujących wokół wyzwań dla bilateralnych stosunków polsko-niemieckich.

Podsumowania obrad i zamknięcia konferencji dokonali dr hab. Karina Marczuk i prof. dr hab. Krzysztof Miszczak. Podziękowano wszystkim uczestnikom za inspirujące i zachęcające do dalszych rozważań wystąpienia, a publiczności za liczne i trafne pytania i spostrzeżenia. Wyrażono nadzieję, że wątki, które były podnoszone w trakcie wszystkich trzech paneli, przyczynią się do pogłębiania badań problematyki relacji polsko-niemieckich w obszarze bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego, a także w kontekście regionalnym: w perspektywie historycznej, obecnej oraz przyszłej. Po zakończeniu obrad odbył się towarzyszący konferencji dyskusyjny panel doktorancki w języku angielskim, zatytułowany *Challenges and Prospects for Polish-German Cooperation in the Field of Security*.

Karina Paulina Marczuk

Karina Paulina Marczuk – doktor habilitowana, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji *Is India a rising power? European and Indian perspectives* – Warszawa, 12 maja 2016 r.

Międzynarodowa konferencja *Is India a rising power? European and Indian perspectives* odbyła się w gmachu Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego z inicjatywy Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych, Instytutu Stosunków Międzynarodowych oraz Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego przy współpracy z University of Oxford, University of Calcutta, Manipal University oraz Jawaharlal Nehru University. Składała się z czterech paneli tematycznych, zatytułowanych: *India: in search of identity – social and cultural/historical challenges*; *India as Asian power and India's global aspirations*; *India's economics: Domestic and global perspectives*; *India's new strategy towards Europe? – implications for Poland*. Wygłoszonych zostało czternaście referatów w języku angielskim, a po każdym panelu odbyła się dyskusja na temat poruszonych zagadnień.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonała prorektor ds. studentów i jakości kształcenia Uniwersytetu Warszawskiego, prof. dr hab. Marta Kicińska-Habior, a w imieniu organizatorów głos zabrał pełniący obowiązki dyrektora Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (ISM UW) dr hab. Jakub Zajączkowski. Krótko przemówił również prof. Matthew McCartney z University of Oxford, chcąc podziękować ISM UW za gościnę i organizację kolejnej edycji konferencji.

Pierwszej sesji przewodniczył prof. Matthew McCartney z University of Oxford. Referat jako pierwszy wygłosił prof. Shantanu Chakrabarti z University of Calcutta. W *India as civilization-state* zwrócił uwagę na zmieniającą się dynamikę w relacjach między państwami Północy i Południa. Profesor Chakrabarti podkreślił, że znaczenie Południa w ostatnich latach zdecydowanie wzrosło, co spowodowane było m.in. gwałtownym wzrostem gospodarczym Chin, Indii, Brazylii, Argentyny oraz Nigerii. Skupił się na fenomenie wzrostu Indii w kontekście postrzegania ich jako państwa-cywilizacji. Odpowiednie interpretowanie zmian, jakie następują na arenie międzynarodowej, uznał on za jedno z największych wyzwań dla indyjskiej polityki zagranicznej. Indie muszą tak planować politykę zagraniczną, aby ich pozycja w Azji Południowej była stabilna i opierała się na bliskich relacjach z państwami regionu. Ponadto Indie muszą zdecydować, jaką rolę chcą odgrywać w Południowoazjatyckim Stowarzyszeniu Współpracy Regionalnej (SAARC) oraz w organizacjach spoza regionu Azji Południowej.

Profesor George Kunnath z University of Oxford, w wystąpieniu pt. *Beyond consensus and conflict: Caste and Dalit agency in contemporary India*, przedstawił sytuację dalitów w społeczeństwie indyjskim. Profesor Kunnath podkreślił, że dalici znajdują się na samym dole indyjskiego systemu kastowego oraz stanowią jedną z najbardziej dyskryminowanych grup w społeczeństwie indyjskim. W swoim wystąpieniu skupił się na zaprezentowaniu postawy społeczności dalickiej, która z jednej strony postępuje zgodnie z normami i zasadami narzuconymi im przez indyjskie społeczeństwo, ale

z drugiej się przeciwko nim buntuje. Wykazał, że jest to zachowanie charakterystyczne dla grup żyjących w ciągłym ucisku i skazanych na dyskryminację. Według Kunnatha grupy dyskryminowane odtwarzają wartości i normy, które zostały im narzucone. Takie zachowanie nie zawsze jest świadome i może być związane z chęcią uzyskania akceptacji w społeczeństwie. Jednocześnie podkreślił, że istnienie kast w systemie społecznym Indii może być jednym z hamulców wzrostu tego państwa.

Następnie mgr Aleksandra Jaskólska z ISM UW w referacie *Evolution of India's political system and India's identity crisis* omówiła zagadnienia związane z kryzysem sekularyzmu w indyjskim systemie politycznym. Magister Jaskólska rozpoczęła swoje wystąpienie od zdefiniowania indyjskiego sekularyzmu. Sekularyzm ten nie polega na definitywnym i radykalnym oddzieleniu państwa od kościoła. W indyjskim kontekście to założenie oznacza, że wyznawcy wszystkich religii mają taki sam wpływ na politykę państwa. Wielu Indusów uważa, że sekularyzm jest formą tolerancji religijnej. Następnie Jaskólska zwróciła uwagę na wzrost znaczenia hinduskiego nacjonalizmu, następujący w Indiach stopniowo od początku lat 70. XX w. Proces ten zyskał na znaczeniu pod koniec lat 80. i na początku lat 90. Było to powiązane z kryzysem struktur wewnętrznych i kryzysem sekularyzmu. Przedstawiła wyniki wyborów do niższej izby indyjskiego parlamentu, które odbyły się w 2014 r. Wybory wygrała prawicowa Indyjska Partia Ludowa (Bharatiya Janata Party), zdobywając ponad połowę z 543 mandatów, co wpłynęło na pogłębienie się kryzysu sekularyzmu w Indiach.

Ostatnie wystąpienie pierwszego panelu, dra Piotra Kajaka z Polonicum UW, pt. *Polish language as a tool for promoting Poland in Asia*, dotyczyło spostrzeżeń nauczyciela języka polskiego jako obcego (*Polish as a foreign language teacher*) i kulturoznawcy glottodydaktycznego (*culture pedagogy in SLA/FLA*), zajmującego się kulturą uczestnictwa, zastanawiającego się nad pożytkami płynącymi z aplikacji badań kultury fanów i fanizmu w nauczaniu języka polskiego jako obcego. Doktor Kajak postulował bardziej bezpośrednie, fanowskie podejście w promowaniu języka polskiego i kultury polskiej za granicą. Na podstawie swoich doświadczeń dydaktycznych stwierdził, iż podejście akafanowskie w nauczaniu języka polskiego i kultury polskiej za granicą można wykorzystać nie tylko w promowaniu marki Polski za granicą, ale także w zwykłej, codziennej pracy z cudzoziemcami i słuchaczami polonijnymi, przyzwyczajonymi do korzystania z Sieci 2.0 (mediów społecznościowych, blogów etc.) i do życia w „świecie 2.0". Świat ten tworzy nowe paradygmaty w interakcjach między stronami kreującymi zasoby Sieci 2.0 i korzystającymi z nich, zmieniając warunki, w których zachodzi proces glottodydaktyczny.

Drugiemu panelowi przewodniczył prof. Shantanu Chakrabarti z University of Calcutta. Pierwszy referat pt. *Foreign policy of India – Kautilyan perspective* wygłosił ambasador Krzysztof Mroziewicz. Ambasador przybliżył sylwetkę samego Kautilji jako doradcy, polityka i ekonomisty – człowieka, który był jednym z twórców imperium Maurjów. Kautilja jest obecnie uważany w Indiach za jednego z najważniejszych filozofów politycznych, a jego traktat Arthaśastra jest uważany za kanon we wszelkich

rozważaniach o współczesnych Indiach. Ambasador Mroziewicz podkreślał znaczenie tego traktatu w Indiach i dla Indii. Zaznaczył również obecność filozofii hinduistycznej wraz z elementami nauczania Kautilji w polityce Narendry Modiego.

Jako kolejny wystąpił prof. Arvind Kumar z Manipal University z referatem *India – China – U.S.: New triangular and global order.* Profesor Kumar skoncentrował się w swoim wystąpieniu na ambicjach i gromadzeniu potęgi przez trzy mocarstwa: Indie, Chiny i Stany Zjednoczone Ameryki. Odwoływał się przede wszystkim do teorii realizmu ofensywnego i potrzeby gromadzenia potęgi, aby państwa mogły realizować swoje interesy. Podkreślał, że Indie są na drodze do zajęcia należnego im miejsca jako jednej ze światowych potęg, dlatego też rozwijana jest gospodarka i modernizowane wojsko. Indie chcą również odgrywać większą rolę w instytucjach multilateralnych, a także mieć większy wpływ na politykę światową i z tego powodu rozwijają stosunki z USA i Chinami. Kumar zaznaczył, że Indie ze względu na ich potencjał ludnościowy, gospodarczy nie mogą pozostać poza światowym procesem decyzyjnym. Zdaniem Kumara, Indie, Chiny i USA będą w przyszłości wspólnie kształtowały porządek międzynarodowy, pomimo wielu problemów we wzajemnych stosunkach, zwłaszcza na linii Chiny – Indie i Chiny – USA. Swoje wystąpienie zakończył przemyśleniem, że taki multipolarny system może zupełnie zmienić międzynarodowy system równowagi sił, jak również pozycję Indii i całej Azji Południowej na świecie.

Jako kolejna głos zabrała mgr Barbara Kratiuk, wygłaszając referat pt. *Enmeshing and status quo: India in the overall strategies of Southeast Asian countries*. W swoim wystąpieniu przedstawiła kwestię zaangażowania Indii w regionie Azji Południowo-Wschodniej oraz znaczenia tego zaangażowania dla regionalnego bezpieczeństwa. Swoje wystąpienie rozpoczęła od zdefiniowania strategii państw regionu, tzw. *enmeshing*, czyli włączania wielkich potęg w politykę regionalną zgodnie z definicją Evelyn Goh. Następnie przeszła do analizy obecności Indii oraz roli, jaką New Delhi chce pełnić w regionalnym systemie bezpieczeństwa, zwłaszcza wobec rosnących wpływów Chin. Kratiuk szczególną uwagę zwróciła na kwestię konfliktu na Morzu Południowochińskim, gdzie trwa spór terytorialny między Chinami a państwami Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), w szczególności Filipinami i Wietnamem. Przybliżyła także zwiększone zainteresowanie i zaangażowanie Indii w regionie i w tym konflikcie. Swoje wystąpienie podsumowała uwagą, że zwiększona obecność Indii w regionie jest dla państw ASEAN czymś bardzo pozytywnym, gdyż pozwala im na zrównoważenie wielkich wpływów chińskich.

Jako ostatni głos zabrał dr hab. Jakub Zajączkowski z referatem pt. *India as an Indo-Pacific power*. Swoje wystąpienie zaczął od zdefiniowania idei Indo-Pacyfiku, jako obszaru łączącego Ocean Indyjski oraz południową część Oceanu Spokojnego. Podkreślił strategiczne znaczenie tego obszaru w związku z morskimi trasami handlowymi, które przez niego przechodzą. Przypomniał także, że to obszar promowany przez polityków indyjskich jako ten, w którym Indie powinny uzyskać dominujące wpływy. Dużą rolę odgrywają tu mocarstwowe ambicje Indii, które chcą stać się

jedną ze światowych potęg, dominując nad całym obszarem Oceanu Indyjskiego, ich tradycyjnej strefy wpływów, i części Oceanu Spokojnego. Z tego powodu niemiernie ważna, jak podkreślił Zajączkowski, była tu Azja Południowo-Wschodnia, która zajmowała samo centrum tego obszaru. Dlatego premier Indii Narendra Modi zadecydował o większym zaangażowaniu Indii w tym regionie. Podobnie zaobserwować można zwiększenie wydatków na zbrojenia oraz ogólnie zwiększoną aktywność na arenie światowej polityki. Zdaniem Zajączkowskiego działania te są związane z indyjskimi ambicjami i chęcią rozciągnięcia wpływów na cały region Indo-Pacyfiku.

Moderatorem trzeciego panelu był prof. Gulshan Sachdeva z Jawaharlal Nehru University. Pierwsze wystąpienie, autorstwa prof. Matthew McCartneya z University of Oxford pt. *International technology diffusion: From global conspiracies to local constraints – case study: Pakistan*, dotyczyło kwestii związanych z rozwojem gospodarczym Pakistanu. Profesor McCartney zwrócił uwagę na potencjał Pakistanu w sektorze produkcji piłek futbolowych oraz narzędzi chirurgicznych. Jednak ze względu na ograniczenia w możliwości kształcenia pracowników pracujących w tych sektorach oraz transferu technologii i zakupu maszyn korzyści dla pakistańskiej gospodarki są wciąż niewielkie. McCartney podkreślił, że Pakistan jako jeden z niewielu państw regionu od momentu uzyskania niepodległości nie doświadczył recesji gospodarczej. Jednak pomimo tego pakistańska gospodarka nie jest uważna za stabilną ani odnoszącą znaczne sukcesy. Jest to spowodowane niestabilną sytuacją polityczną oraz brakiem wysoko wykwalifikowanej siły roboczej.

Doktor Karina Jędrzejowska z ISM UW w referacie *Internationalisation of Indian rupee – conditions & prospects* skupiła się na przedstawieniu problemu rupii indyjskiej i jej szans na zostanie jedną z głównych walut wymiany międzynarodowej. Według doktor Jędrzejowskiej indyjska rupia w najbliższych latach ma bardzo niewielkie szanse na uzyskanie tego statusu. Jest to spowodowane m.in. niezrównoważonym rozwojem gospodarczym i wysoką inflacją. Jędrzejowska podkreśliła, że polityka indyjskiego rządu nie skupia się wystarczająco na integracji gospodarczej regionu, dlatego też indyjska waluta ma ograniczenia praktyczne: większość państw region preferuje system rozliczeń w uznanych walutach międzynarodowych. Kolejną przeszkodą jest fakt, że Indie są bardzo trudnym i wymagającym partnerem w negocjacjach, czego przykładem jest negocjowane (bez większych sukcesów) od 2007 r. porozumienie o wolnym handlu z Unią Europejską.

Panel zakończyło wystąpienie prof. T. Mallikarjunappy z Mangalore University nt. *Economic reforms in India*. Profesor Mallikarjunappa w swoim referacie przedstawił historię indyjskich reform gospodarczych od momentu uzyskania niepodległości przez Indie w 1947 r. do zakończenia zimnej wojny. Mallikarjunappa podkreślił, że gospodarka indyjska w latach 40. i 50. borykała się z wieloma problemami, które wynikały z okresu kolonializmu. Zwrócił uwagę na to, że rozwój sektora prywatnego był przez rząd mocno ograniczany. Indyjska gospodarka doświadczyła kryzysu gospodarczego w latach: 1957, 1966–1968, 1973, 1980 oraz 1990–1991. W 1991 r. rząd

został zmuszony do przeprowadzenia zakrojonych na szeroką skalę reform gospodarczych, aby uzyskać pomoc od Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Mallikarjunappa podkreślił, że proces liberalizacji indyjskiej gospodarki nie zakończył się w latach 90. i ciągle konieczne jest przeprowadzenie licznych reform.

Ostatniemu panelowi przewodniczył prof. Arvind Kumar z Manipal University. W tym panelu jako pierwszy głos zabrał prof. Gulshan Sachdeva z University of New Delhi. Zaprezentował on referat pt. *Central Europe and EU in India's strategy*. Profesor Sachdeva skoncentrował się na roli, jaką Europa może odegrać w relacjach z Indiami. Szczególnie podkreślał fakt, że dla administracji premiera Modiego relacje z Unią Europejską i Niemcami zajmują bardzo wysokie miejsce. Unia, inwestując w Indiach, zyskałaby tanią siłę roboczą, natomiast Indie uzyskałyby wtedy kolejnego, jakże potrzebnego inwestora. Jeśli wziąć pod uwagę plany Modiego, by uczynić z Indii potęgę cyfrową i technologiczną, niezbędne będą znaczne inwestycje, jak również transfer technologii. Z tego powodu niezwykle ważna może się okazać negocjowana umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Indiami. Równie ważny co aspekt ekonomiczny współpracy jest aspekt polityczny. Współpraca z Indiami pozwoliłaby na zwiększenie europejskiego zaangażowania w Azji Południowej i Wschodniej. Sachdeva podkreślił, że rozwijana jest współpraca w walce z terroryzmem, a ogólne relacje polityczne są bardzo poprawne. Wciąż są jednak problemy w stosunkach wzajemnych: państwa europejskie nie wsparły Indii w ich próbie wejścia do Reżimu Kontroli Technologii Rakietowej. Profesor Sachdeva zaznaczył jednak, że relacje są na dobrym torze i mają szanse się znacznie rozwinąć.

Jako ostatni z panelistów głos zabrał dr Patryk Kugiel z Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych z referatem pt. *India's pivot to Central Europe – Can India emulate China's engagement in the region*? Doktor Kugiel przedstawił problem nierównego zaangażowania Chin i Indii w Europie, w szczególności w Europie Środkowej. Chiny od lat są bardzo widocznie obecne w regionie we wszystkich sektorach, poczynając od inwestycji, a kończąc na kulturze. Oznacza to zatem, że *soft power* Chin i ich wpływy w regionie są znacznie większe niż wpływy Indii. Kugiel zaznaczył, że jeśli Indie faktycznie chcą realizować swoją politykę mocarstwową, to ta sytuacja musi ulec zmianie. Indie powinny zwiększyć swoje nakłady na politykę zagraniczną, w tym obsadzenie ambasad, a także zwiększyć promocję swojego kraju. Relacje z Europą Środkową, tradycyjnie mającą znakomite relacje z Indiami, można pogłębić, ale wymaga to znacznych nakładów finansowych od rządu Modiego.

Spośród wielu kwestii podniesionych podczas konferencji warto zwrócić uwagę na dyskusję, jaka została wywołana po drugim panelu, kiedy omawiano indyjskie ambicje mocarstwowe. Wielu z panelistów, jak również słuchaczy było zdania, że Indie muszą zdecydowanie przeznaczyć większe środki na rozwój gospodarczy i wojskowy, jeśli chcą faktycznie zrównać się z Chinami. Doktor hab. Zajączkowski zauważył jednak, że dyskusja na temat tego, czy Indie są regionalną lub wielką potęgą, toczą się tylko w świecie zachodnim: w Europie i Stanach Zjednoczonych przede wszystkim. Same

Indie zdecydowanie już uważają się za regionalną potęgę, a mają też ambicje, by stać się jedną z wielkich potęg na świecie. Profesor McCartney wyraził jednak wątpliwości odnośnie do faktycznego statusu Indii jako mocarstwa światowego, zaznaczając, że gospodarka Indii jest za słaba, by umożliwić temu państwu wielkoformatową politykę na tym etapie rozwoju.

Bardzo różne motywy przewodnie poszczególnych paneli pozwoliły podejść do tematu Indii jako rosnącej potęgi w sposób holistyczny. Umożliwiło to analizę wielowymiarową wyzwań, jakie stoją przed Indiami i ich partnerami w najbliższej przyszłości. Konferencja umożliwiła również wymianę myśli między ośrodkami w Europie oraz w Indiach, co pozwoliło zacieśnić więzy między badaczami oraz samymi instytucjami.

Aleksandra Jaskólska, *Barbara Kratiuk*

Aleksandra Jaskólska – magister, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.
Barbara Kratiuk – magister, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations ISSN 0209-0961
nr 2 (t. 52) 2016

R E C E N Z J E

Iwona Krzyżanowska-Skowronek, *Teorie zmiany na przykładzie włoskiej polityki wschodniej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2015, 221 s. – odpowiedź na komentarz do recenzji pracy doktorskiej

Publikacja *Teorie zmiany na przykładzie włoskiej polityki wschodniej*, autorstwa Iwony Krzyżanowskiej-Skowronek, wydana nakładem krakowskiej oficyny Księgarnia Akademicka, może przyciągać uwagę Czytelnika zainteresowanego stosunkami międzynarodowymi, a już na pewno tego, który z uwagą śledzi literaturę naukową z tego obszaru. Zwłaszcza wielce obiecujący jest tytuł publikacji, który sugeruje niebanalny i inspirujący zamysł przyjrzenia się polityce zagranicznej państwa przez pryzmat teorii zmiany i oprzyrządowania niezbędnego w tak ambitnie zakreślonym temacie. Ów zamysł zakłada *prima facie* sięgnięcie po kluczowe dla prac naukowych narzędzia analityczne, stwarzające szansę wejścia głębiej w poznanie istotnych mechanizmów kryjących się za procesem formułowania i realizacji polityki zagranicznej. Tymczasem po lekturze książki nie można oprzeć się wrażeniu, że nie odbiega ona od dość powszechnego idiograficznego schematu prac naukowych, a zawarte w tytule „teorie zmiany" wydają się zwrotem retorycznym lub co najwyżej obietnicą, nieznajdującą potwierdzenia w tekście – z kilku powodów. Po pierwsze, nie są do końca jasne cel i przesłanie zawarte w jej tytule i treści. Można odnieść wrażenie, iż tytułowe „teorie zmiany" stały się swoistego rodzaju wabikiem, mającym podnieść atrakcyjność dzieła. Po drugie, niejasny jest przedmiot badań i – po trzecie wreszcie – ze względu na metodologiczną niedookreśloność.

Wątpliwość pierwsza dotyczy celu i przesłania „podjętych w pracy rozważań". Jak deklaruje Autorka we Wprowadzeniu, to „(…) próba odpowiedzi na pytanie, na ile te analityczne narzędzia pozwalają lepiej zrozumieć zmiany, jakie dokonywały się w polityce zagranicznej Włoch na przełomie lat 80. i 90." (s. 1). Problem w tym, iż nie wiadomo, jakie „analityczne narzędzia" dr Krzyżanowska-Skowronek ma na myśli, badając włoską politykę zagraniczną, a konkretniej jej wschodni wymiar. Ten fakt bez wątpienia utrudnia ocenę ich adekwatności ze względu na postawiony przedmiot badań, cel badawczy, jak też racjonalność (zasadność), dla których wybrano właśnie te, a nie inne „analityczne narzędzia", jako rokujące nadzieję na lepsze zrozumienie zmian, jakie dokonywały się w polityce zagranicznej Włoch na przełomie lat 80. i 90. XX w.

Wątpliwość druga wiąże się z przedmiotem badań, czyli tym, co Autorka uczyniła istotnym punktem odniesienia w analizie polityki zagranicznej Włoch, tj. jej wschodnim wymiarem. Nie trzeba podkreślać, jak istotne jest wyraźne wskazanie – w każdej pracy naukowej – kryterium przedmiotowego, czyli tego, co badamy. W omawianej pracy nie jest to tak oczywiste, jak można by zakładać. Przedmiotem badań – co sugeruje tytuł

– wydają się „teorie zmiany" i potencjał aplikacyjny narzędzi analitycznych właściwy dla każdej z zaprezentowanych w książce teorii, służący lepszemu poznaniu i zrozumieniu zmian, dokonujących się we włoskiej polityce wschodniej we wspomnianym okresie. Tymczasem lektura książki wyraźnie wskazuje, iż przedmiot badań zamyka się w konwencji opisu włoskiej polityki wschodniej, prezentacji jej terytorialnego zasięgu oraz przejawu podejmowanych inicjatyw. Tak zdefiniowanemu przedmiotowi badań przyporządkowane zostały metody badawcze oraz siatka pojęciowa, a właściwie jej brak. W tekście dominują opis, faktograficzna prezentacja faktów, zdarzeń, decyzji. Pragnę podkreślić, iż dobra idiograficzna praca jest niezwykle cenna dla głębszych badań, podnosi stan wiedzy etc. Nie jest to jednak analiza włoskiej polityki wschodniej, w której autorka wykorzystała analityczne narzędzia, umożliwiające pokazanie fenomenu zmiany w polityce zagranicznej Włoch, jej zasadniczych desygnatów, treści, skali i głębi, co zdaje się zapowiadać tytuł. Samo odtworzenie treści dominujących teorii i nurtów badawczych (realizmu, behawioryzmu, liberalizmu, postmodernizmu i konstruktywizmu) bez wskazania metod czy instrumentów badawczych na ogół identyfikowanych ze wskazanymi w publikacji teoriami i nurtami badawczymi jeszcze niczego nie wyjaśnia. A te – jak wiadomo – z różną skutecznością prowadzą do osiągnięcia złożonego celu badawczego. Dobrze ustawiony problem badawczy i jego poprawne zdefiniowanie mają wszak zasadnicze znaczenie dla efektów badań. I dlatego są tak ważne.

Jeśli przedmiotem badań miałyby być włoska polityka wschodnia analizowana z zastosowaniem teorii zmiany i ich potencjał eksplanacyjny, to konieczne wydawałoby się wyraźne wskazanie, czym różnią się wskazane w pracy teorie (podejścia i nurty teoretyczne – T.Ł.N) w podejściu do fenomenu zmiany i jego użyteczności w procesie poznania świata społecznego czy politycznego. Jeśli zaś przyjąć, iż przedmiotem badań jest po prostu prezentacja włoskiej polityki wschodniej, to zasadniej byłoby np. doprecyzować pole przedmiotowe zmian, np. sojusze, wartości, nowy ład światowy, mechanizmy decyzyjne, instytucjonalne, relacje wewnątrzpaństwowe czy międzynarodowe (binearne czy multilateralne itp.), i temu podporządkować strukturę pracy oraz odpowiednio zastosować w pracy metody analityczno-empiryczne. Nie mniej istotne byłoby wskazanie skali, charakteru, zasięgu czy dynamiki zmian, nie zapominając, iż zmiana pozostaje w określonej relacji z kontynuacją (w polityce zagranicznej i wewnętrznej, co zdaje się wynikać z tekstu publikacji). Tymczasem Autorka przytacza fakty, zdarzenia, decyzje, a te, jak wiemy, jeszcze niczego nie wyjaśniają. Istotniejsze są zachodzące między nimi określone związki i zależności, i to one stanowią punkt oparcia w procesie poznania i zrozumienia polityki zagranicznej państwa. „Wydarzenia i kwestie, które składają się na stosunki międzynarodowe, można interpretować i rozumieć jedynie przez odniesienie do struktur konceptualnych"[1]. Tych w pracy wyraźnie

[1] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater, M. Paterson, Ch. Reus-Smit, J. True, *Teorie stosunków międzynarodowych*, tłum. P. Frankowski, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 28.

brakuje, co sprawia, że materiał zawarty w publikacji jest nieadekwatny do tego, co sugeruje tytuł dzieła. Żałować należy, iż deklarując gotowość sięgnięcia po analityczne narzędzia, Autorka zatrzymała się na poziomie deklaracji, ograniczyła do rekonstrukcji włoskiej polityki wschodniej i nie wyjaśniła istotności, głębi, charakteru czy racjonalności zmian dokonujących się „na włoskiej scenie politycznej", a były one – jak pisze Autorka – „(…) nie mniejsze od tych, które dotknęły kraje bloku wschodniego". Sama rekonstrukcja wskazanych w książce teorii (podejść teoretycznych – T.Ł.N.) to dopiero początek drogi, chociaż niezwykle istotny.

Ostatnie ze zgłoszonych wcześniej zastrzeżeń dotyczy metodologii. Metodologia „ustawia" poziom teoretyczny prowadzonych badań, wskazuje możliwe czy preferowane przez autorkę metody i techniki badań polityki zagranicznej, zakłada konstruowanie hipotez, testowanych następnie na materiale empirycznym itp. W poznaniu, w którym wykorzystujemy teorię, także nie jest rzeczą obojętną, czy badacz najpierw poznaje i na tej podstawie racjonalizuje, czy też robi to w odwrotnej kolejności, jak też to, które ze wskazanych narzędzi mają ponadczasowy wymiar, a które pojawiają się incydentalnie. Najogólniej dotyczy tego, jakie mechanizmy wyjaśniające chce autor zastosować w pracy lub jakie podejście badawcze dominuje, wreszcie jak badacz zdobywa wiedzę o badanej rzeczywistości. Najogólniej chodzi o jego postawę epistemiczną. Fakt, iż teorie różnią się właśnie owymi strukturami konceptualnymi i metodami badawczymi, skutkuje otrzymaniem różnych „produktów" końcowych badań. Pod tym względem zgadzam się z autorką (s. 202, Podsumowanie).

Dla porządku i poprawności metodologicznej w każdej pracy naukowej ważnym elementem obok metod badawczych jest język, sposób przekazu, precyzja i szacunek dla znaczenia stosowanych w pracy naukowej pojęć. Brak precyzji w tym zakresie wprowadza w obszar badań chaos narracyjny i intelektualny, utrudniając myślenie krytyczne, logiczne i spójne, zaś wiedza niepoddana rygorom kategorialnym i metodologicznym staje się wiedzą potoczną. Doktor Krzyżanowska-Skowronek – jak się wydaje – nie docenia tego atrybutu naukowości i mechanizmów tak pojmowanego procesu poznania lub/oraz zrozumienia i wyjaśnienia. Moje zdziwienie budzi brak zdefiniowania fundamentalnej dla pracy kategorii, jaką jest zmiana oraz jej desygnaty w ujęciu dominujących nurtów teoretycznych w nauce o stosunkach międzynarodowych. Zastanawia także brak precyzji w określeniu pojęcia „wschodnia polityka"[2], Europy Środkowo-Wschodniej i państw tego regionu, instytucji konstytucyjnie

[2] Wyrażenie „wschodnia polityka" jest – jak rozumiem – użyte w pracy metaforycznie i sugeruje analizę polityki zagranicznej Włoch wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej, w których na przełomie lat 80. i 90. dokonywały się zasadnicze zmiany ustrojowe określane w literaturze jako tranzycja, transformacja, zmiana. Te państwa to Federacja Rosyjska oraz pozostałe kraje regionu (poza Rumunią, Bułgarią, zaliczanymi do Europy Południowej). Autorka jest przy tym niekonsekwentna, bowiem pisząc o polityce Włoch wobec rozszerzenia Unii Europejskiej (UE) i Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, wymienia blokowo państwa przyjmowane do UE bądź NATO w kolejności podejmowanych inicjatyw, szczytów, na których zapadały odnośne decyzje o rozpoczęciu negocjacji z UE i NATO.

odpowiedzialnych za proces formułowania i realizacji polityki zagranicznej państwa. W Rozdziale II wymieniono „pozapaństwowe kręgi wpływu politycznego" (tj. Kościół katolicki i organizacje mafijne), a nie ma rządu, prezydenta, parlamentu. To są instytucje konstytucyjne uprawnione do działań w tym zakresie. Te słabości niewątpliwie utrudniają śledzenie włoskiej polityki wschodniej, próby jej zrozumienia i wyjaśnienia.

Chcę z całą mocą podkreślić, iż kwestie terminologiczne są niezwykle istotnym elementem procesu wyjaśniania naukowego. To właśnie poprzez język możemy przedstawić rezultaty badań, zakreślić pole badawcze, przedmiot badań, zasięg czy poziom, z jakiego rozpoczynamy proces poznania i zrozumienia, pozwalają przybliżyć system wartości preferowanych itp. Precyzja w przekazie tego, co chcemy poznać, jest szczególnie ważna na etapie operacjonalizacji badań. Jest to proces tworzenia swoistego punktu wyjścia niezbędnego „(…) do uchwycenia prawidłowości rządzących danym typem zjawisk, poznania ich mechanizmu"[3], zmian zachodzących, ich skali, głębi czy konsekwencji. Synonimiczne znaczenia zmian to „ewolucje", „rewolucje", „przeobrażenia", „modyfikacje", a nawet, odwołując się do Jamesa Rosenaua, „turbulencje". Każde ze wskazanych pojęć wyraża inną skalę i głębię zmian, inne podejście do problemu, inny cel. Na pewno jednak istota zmiany wyraża się w „przejściu od stanu zastanego do innego". Stwierdzenia w rodzaju, iż polityka się zmienia, niczego nie wyjaśniają. Byłoby interesujące w pracy o tak skonstruowanym problemie badawczym także pokazać istniejące w naukach społecznych teorie zmian (np. wielostrumieniowości, cykliczny model zmian w polityce zagranicznej Jerela A. Rosatiego, psychologiczną teorię postaw Johna M. Gottmana czy socjologiczne teorie zmian adaptowane na grunt nauki o stosunkach międzynarodowych). One dostarczyłyby narzędzi do badania zmian we wschodniej polityce Włoch w warunkach załamania się ładu zimnowojennego, rozpadu struktury świata dwubiegunowego, proliferacji demokracji w państwach Europy Środkowo-Wschodniej itp. Żałować należy, iż w wykazie bibliograficznym zabrakło książki *Mechanizmy kontynuacji/zmiany polityki zagranicznej na przykładzie USA po II wojnie światowej* autorstwa Łukasza Wordliczka (Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013) oraz wielu innych krajowych i zagranicznych publikacji poświęconych tej fascynującej stronie stosunków międzynarodowych. To w nich autorka znalazłaby interesujące dla podjętego tematu rozważania.

Całość publikacji dr Krzyżanowskiej-Skowronek składa się z czterech rozdziałów, Wprowadzenia, Podsumowania, Bibliografii oraz Indeksu nazwisk. Łącznie praca liczy 221 s.

Rozdział I „Kategoria zmiany w teoriach stosunków międzynarodowych" to omówienie głównych nurtów badawczych. Są to realizm i jego główne koncepcje (w tym teorie i wzory zmian hegemonicznych), behawioryzm i nowe podejścia w badaniu

[3] M. Karwat, *Metawiedza, esencja, forma, pragmatyka – cztery płaszczyzny badań teoriopolitycznych*, w: B. Krauz-Mozer, P. Ścigaj (red.), *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 54.

zmian (teorie systemowe Mortona Kaplana, teorie Rosenaua), liberalne podejście do kategorii zmiany (liberalizm instytucjonalny), postmodernistyczne ujęcie zmiany oraz koncepcje konstruktywistyczne.

Wbrew zapowiedziom zawartym zarówno w tytule monografii, jak i tytule Rozdziału I Autorka – co podkreślono kilkanaście wierszy wyżej – zaledwie rekonstruuje znane podejścia teoretyczne dominujące w nauce o stosunkach międzynarodowych: od realizmu poczynając, a na konstruktywizmie kończąc. Pokazują one jedną dość oczywistą prawdę: nauka się zmienia, zmieniają się podejścia teoretyczne, stare paradygmaty w miarę jej rozwoju są zastępowane nowymi, zmieniają się. Wskazują one na naukę jako przestrzeń dużej aktywności intelektualnej, gdzie teoretyczne konstrukcje – nawet te najbardziej podstawowe – są wytworem czasu, w którym powstają. Nie pokazano natomiast, co dla każdego z opisanych podejść jest istotne jako nośnik zmiany, co symbolizuje zmianę i jak jest ona definiowana. Inaczej przecież na zmiany w systemie międzynarodowym, na symbole zmian i mechanizmy je konstruujące patrzyli twórcy realizmu (znacznie bogatszego pod tym względem aniżeli przedstawiony w pracy), inaczej behawioryści (ze wszystkimi ich odcieniami, które są istotne dla tematu), inaczej przedstawiciele nurtu postmodernistycznego czy postpozytywistycznego.

Wiara w postęp, w możliwość redukowania niesprawiedliwości i społecznych nierówności, w lepszy, sprawiedliwszy świat – wpisana w filozofię szeroko rozumianego nurtu neoliberalnego – oznaczać miała większą otwartość i zdolność do wprowadzania zmian w stosunkach międzynarodowych i polityce światowej, podczas gdy pesymistyczni i wątpiący przedstawiciele nurtu realistycznego Hansa Morgenthaua, jak również neorealistycznego Kennetha Waltza czy Roberta Gilpina są sceptyczni wobec takiego budowania obrazu świata, w którym postęp jest możliwy, i inaczej rozumieją emancypację społeczną i jej przesłanki, gwarancje bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego i tym podobne wartości. Generalny zarzut ze strony przedstawicieli nurtu postpozytywistycznego, zwłaszcza postmodernistów, dekonstruktywistów i strukturalistów, przewijający się w czwartej debacie, zawiera się w tym, iż neorealiści „nie radzą" sobie z fenomenem zmiany w stosunkach międzynarodowych i ideą postępu, rozwoju społecznego. Dla tych pierwszych bowiem fenomen zmiany jako przedmiotu badań jest kluczem do poznania realiów współczesnego świata, skali istotności problemów, jakie on generuje, powodów, dla których się zmienia, jak zmieniają się aktorzy stosunków międzynarodowych i funkcje tradycyjnie przez nich wykonywane.

Tymczasem Autorka leksykonalnie i encyklopedycznie potraktowała zmianę jako sekwencję kolejnych zdarzeń w polu polityki zagranicznej Włoch. A przecież w tej materii realizm zasadniczo różni się np. od postpozytywistycznego konstruktywizmu, wskazując chociażby na różne indykatory i nośniki zmian w zachowaniach decydentów, ich motywacjach, przyjmowanych rozwiązaniach. Dla konstruktywistów np. punktem wyjścia w analizie polityki zagranicznej państwa jest analiza idei, myśli polityków i decydentów, badanie wartości społecznie podzielanych czy kulturowych komponentów kształtujących zachowania decydentów, ich preferencje społeczno-kulturowe. To

zakłada inną metodologię badań i chyba inne rozumienie nauki i jej przekazu. Inaczej na problem patrzą realiści (neorealiści i strukturalni realiści) i według nich inne indykatory stanowią nośniki zmian w polityce zagranicznej, w procesach decyzyjnych zwłaszcza. *Homo oeconomicus* i *homo sociologicus* kierują się w swych procesach decyzyjnych inną logiką preferencji. To procesy decyzyjne (a zwłaszcza podmioty kryjące się za ich definiowaniem) są/mogą być symbolem historycznych wartości, zaszłości, tradycji, przejawem zachowań adaptacyjnych do oczekiwań środowiska międzynarodowego bądź wyrażać ambicje decydentów do niezależnego kształtowania polityki zagranicznej (często także środowiska międzynarodowego), ich zmiany etc. Nie rozwijając tej ważnej kwestii, chcę podkreślić, iż podjęcie tak sformatowanego tematu postawiło przed Autorką niewątpliwie wyzwanie ontologicznej natury, przede wszystkim tego, „co badam" (zaklinanie, iż są to zmiany, jeszcze niczego nie wyjaśnia), i epistemologicznej (jak jakimi narzędziami).

Rozdział II „Uwarunkowania i ewolucja polityki zagranicznej Włoch" to bardzo syntetyczny zapis historycznych i geopolitycznych uwarunkowań polityki zagranicznej Włoch po II wojnie światowej, z krótką reminiscencją na temat sytuacji Włoch po zjednoczeniu w 1870 r. oraz projekcją ewolucji polityki zagranicznej państwa po 1945 r. Temat pierwszy obejmuje omówienie czynników o charakterze endogennym (uwarunkowania historyczne i geopolityczne, polityczno-ustrojowe, ekonomiczne, społeczno-ekonomiczne oraz Kościół katolicki i struktury mafijne) i siły ich oddziaływania na politykę zagraniczną Włoch do zakończenia II wojny. Ewolucji polityki zagranicznej Włoch poświęcono część 2 tego rozdziału. To tekst definiujący raczej trzy główne obszary zainteresowań polityki zagranicznej Włoch, tj. zaangażowanie integracją europejską, polityka atlantycka, regionalna w obszarze Bałkanów (Albania i państwa byłej Jugosławii) oraz w obszarze Morza Śródziemnego, czyli wszystko, co działo się w Europie do 1990 r. Z tekstu wynika jednoznacznie, że w omawianym okresie mamy proces kontynuacji, a nie zmiany. „Położenie geograficzne i polityczne powiązania okazały się silniejsze od zmian, jakie zaszły na arenie międzynarodowej. Polityka zagraniczna nie odchodzi od tych tradycyjnych kierunków, bez względu na to, czy rządzi lewica, prawica, czy nawet dość radykalne ugrupowania, jak np. Giafranco Finiego" (s. 93). Jako Czytelnikowi pozostaje mi wierzyć, że opcje polityczne i tożsamość polityczna decydentów, w tym także radykałów politycznych, nie wywierały wpływu na strategie w polityce zagranicznej Włoch. Uogólnień podobnych do przytoczonego wyżej w pracy jest wiele.

Reaktywny charakter włoskiej polityki zagranicznej, zaznaczony maksymą włoskiego badacza Carla M. Santoro, oraz „stale obecny oportunizm" w postawie wobec świata byłby w przypadku Włoch znakomitym punktem wyjścia do polemiki z Santoro, skoro Autorka pisze o zmianach jakościowych. Z drugiej strony reaktywny – jak sugeruje – charakter włoskiej polityki zagranicznej każe Czytelnikowi zastanowić się nad endogeniczną niezdolnością (raczej – T.Ł.N.) do zmian w polityce zagranicznej państwa czy stopniem jego niezdolności do zmian dokonujących się pod wpływem

czynników o charakterze egzogennym. Analiza zawarta w Rozdziale II nie pozwala uchwycić ani kontynuacji, ani zmiany. Jest bardzo powierzchowna. Pragnę Autorce zwrócić uwagę, że zastosowanie w tekście (wielokrotnie) pojęcia „kraj", „kraje" w słowniku badacza stosunków międzynarodowych jest niewłaściwe merytorycznie. To pojęcie z innej dyscypliny. W nauce o stosunkach międzynarodowych obowiązuje kategoria „państwo". Uważam także, iż praca naukowa traktująca o polityce zagranicznej państwa powinna zawrzeć rozdział (podpunkt w rozdziale) na temat polityki zagranicznej, jej istoty, mechanizmów działania, aktorów formułujących politykę zagraniczną i jej wykonawców. We włoskiej – ale także każdego innego państwa – politykę zagraniczną formułują i realizują określone konstytucyjnie władze, ale wpływ na jej ostateczną treść i konsekwencje ma szereg czynników lokowanych we wnętrzu państwa, ale i środowisku międzynarodowym. Nie wyczerpuje tych ważnych komponentów treść Rozdziału II „Uwarunkowania i ewolucja polityki zagranicznej Włoch".

Rozdział III „Ewolucja polityki wschodniej Włoch" to prezentacja polityki wschodniej Włoch, przede wszystkim jednak wobec Rosji, w daleko mniejszym stopniu wobec pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Nawet jeśli w podrozdziale „Współpraca ekonomiczna Włoch z Europą Środkowo-Wschodnią i Rosją" wymienione są państwa Europy Środkowej, to materiał niemal w całości traktuje o współpracy z Rosją. Fragmentami Autorka pisze o polityce zagranicznej Włoch wobec rozszerzenia UE i NATO o państwa postsowieckie (s. 133–138), współpracy regionalnej w wymiarze inicjatywy środkowoeuropejskiej (s. 138–141) oraz polityce „uprzywilejowanych" stosunków politycznych z Rosją (s. 121–133). Brak wyraźnego wskazania, co kryje się pod pojęciem „Europa Środkowo-Wschodnia", jaki obejmuje zasięg geograficzny czy geopolityczny. W literaturze naukowej nie jest to pojęcie „obojętne" ze względu na przedmiot badań i państwa, wobec których polityka wschodnia wykazuje większą lub mniejszą aktywność. Może ona oznaczać wszystkie państwa byłego bloku wschodniego. Taki termin występuje w oficjalnych dokumentach UE i NATO. Jeśliby przyjąć tak szeroką konwencję rozumienia kategorii Europy Środkowo-Wschodniej, to narracja jest nieadekwatna do zasięgu terytorialnego. Ale może także oznaczać Rosję i państwa Europy Środkowej, co jest bliższe temu, co w zawarto w pracy. Reasumując, Rozdział III „Ewolucja polityki wschodniej Włoch" to czysty opis, rodzaj raportu, bez głębszej refleksji nad tym, co symbolizowało zmianę, dlaczego zmiana objęła wschodnią politykę i jaki wpływ miała na włoską politykę zagraniczną. To, czego najbardziej brak w Rozdziale III, to wydobycie owych „zmian" we wschodniej polityce Włoch, ich analizy i funkcji w polityce zagranicznej Włoch w fazie głębokich zmian w systemie globalnym, w środowisku międzynarodowym, w ich dynamice i skali. Zamiast tego mamy swoistą magmę analityczną w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym, gdyż Europa Środkowo-Wschodnia to nie tylko Rosja, ale grupa państw Europy Środkowo-Wschodniej, wobec których polityka włoska nie była ani jednolita, ani konsekwentna. Odnoszę także wrażenie, iż dr Krzyżanowska-Skowronek „zmianą" określiła wszystko, co się zmieniało w Europie

Środkowo-Wschodniej i co miało znamiona „ewolucji polityki wschodniej Włoch". Jest to jednak znaczącym uproszczeniem tematu. Ewolucja słownikowo oznacza „proces przeobrażeń", „sekwencje postępujących po sobie zdarzeń", zmian instytucjonalnych, rozwiązań traktatowych etc. Zmiana zaś jest następstwem czegoś, nowych zjawisk, wyzwań etc., a podmiot poddawany naciskom wewnętrznym (ale także zewnętrznym lub obu) powinien uruchamiać (uruchamia lub nie – T.Ł.N.) mechanizmy adaptacyjne. Owe zmiany (lub ich brak) mogły wyrażać np. nowe strategie w polityce, przesunięcie kierunków tejże, akcentów, wreszcie sięgnięcie po inne metody w polityce zagranicznej wobec obszaru, w którym dokonują się zasadnicze zmiany ustrojowe, adaptując ją do oczekiwań środowiska międzynarodowego. Adaptacja jest pojęciem ściśle związanym ze zmianą i oznacza „bycie innym", „czynienie" polityki zagranicznej różnej od wcześniejszego okresu, zmian środowiskowych itp. Nawet wspomniana wyżej ocena włoskiej polityki przez Santoro jako reaktywnej i oportunistycznej („stale obecny oportunizm" w polityce zagranicznej Włoch, jak pisze Santoro) każe Czytelnikowi zastanowić się nad endogeniczną niezdolnością do zmian polityki włoskiej lub niechęcią polityków do zmian. A to znakomity punkt wyjścia do konfrontacji z rzeczywistością: nie zmiana, a kontynuacja?

Nie można oprzeć się wrażeniu, iż w pracy nie ma odpowiedzi na zasadnicze dla podjętego tematu pytanie: co w polityce wschodniej Włoch po 1990 r. było synonimem czy symbolem zmiany, a co kontynuacji i dlaczego? Czy może mieliśmy do czynienia z jednym i drugim procesem, co wydaje się najbardziej racjonalne.

Fundamentalny dla Rozdziału III problem, jakim były przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej i ich wpływ na włoską politykę wschodnią lat 90. XX w., to krótka lekcja historii stosunków z Europą Środkowo-Wschodnią, historii stosunków włosko-rosyjskich oraz refleksja na temat „Wpływu przemian politycznych w Europie Wschodniej na włoską *ostpolitic*".

Moje pierwsze zdziwienie wywołało użycie terminu *ostpolitik* w podtytule 3.3 tego rozdziału – pojęcia o zdecydowanie nieadekwatnej konotacji historycznej i politycznej. *Ostpolitik* to kategoria, która wydaje się zastrzeżona dla Niemiec i niemieckiej polityki wschodniej jako wyraz szczególnie bogatych, wrażliwych i różnorodnych komponentów obecnych w polityce tego państwa wobec regionu Europy Wschodniej w okresie poprzedzającym II wojnę i po jej zakończeniu. *Ostpolitik* niemiecką tworzy szereg różnorodnych komponentów, a jej realizacja przebiegała na kilku poziomach. Ich omówienie zajęłoby zbyt dużo miejsca, a moje uwagi dotyczą włoskiej *ostpolitic* oraz wadliwości natury merytorycznej i historycznej, jakie zawiera w sobie użycie tego pojęcia w odniesieniu właśnie do włoskiej polityki wschodniej na przełomie lat 80. i 90.

Komponenty *Ostpolitik* w odniesieniu do niemieckiej polityki wschodniej to przede wszystkim relacje z sąsiadami, granice, wina za wojnę i jej bilans, zadośćuczynienie, przebaczenie, niemieckie dziedzictwo kulturowe na ziemiach Europy Wschodniej, ludność niemieckiego pochodzenia tam osiadła po II wojnie. Poziomy analizy, na których owa niemiecka *Ostpolitik* była realizowana, to poziom bilateralny, regionalny,

ale także ponadregionalny. Na każdym z nich niemiecka polityka wschodnia odcisnęła swoje piętno. *Ostpolitik* to także swoisty przejaw mechanizmu obronnego, ekspiacja moralna i psychologiczna, czego symbolem w stosunkach polsko-niemieckich jest Willi Brandt i jego gest uczyniony pod warszawskim pomnikiem Bohaterów Getta w 1970 r. Czy można we włoskiej polityce wschodniej zastosować to pojęcie? Czy jest ono adekwatne do tego, co symbolizuje, nawet w potocznym rozumieniu, na poziomie rudymentu?

Autorka najwyraźniej uważa, że można. We Wprowadzeniu napisała: „(…) nie użyłam tego z własnej inicjatywy, ale dlatego, iż w latach 90. bardzo często właśnie w ten sposób określano politykę wschodnią Włoch". Co więcej, podkreśliła, iż „(…) to określenie można spotkać w oficjalnych pismach, analizach, polityki zagranicznej itp." Być może – a jeśli tak, to należałoby wskazać owe dokumenty źródłowe, materiały zawierające analizy polityki zagranicznej itp. Autorka pisze, iż ten zwrot (nieuprawniony ze względu na okoliczności, o których wyżej – T.Ł.N.) „(…) mógł być kwestią zapotrzebowania na nowy sposób określania polityki, która miała w założeniach zmienić swój dotychczasowy charakter". Trudno mi się z taką oceną nieadekwatności w definiowaniu pojęcia *ostpolitic* zgodzić. Widzę w tym niefrasobliwość młodego badacza, która może prowadzić do uogólnień nieuprawnionych w ocenie wschodniej polityki włoskiej. Jestem przekonana, że wiedza, jaką oferuje badacz, naukowiec, człowiek refleksyjny, powinna różnić się od potocznej, uproszczonej. Przy okazji warto zajrzeć także do prac na temat performatywnej funkcji języka, zwłaszcza jego mocy sprawczej, jego rzeczywistego oddziaływania na rzeczywistość. Język jest narzędziem w dużym stopniu decydującym o precyzji i jasności przekazu. Narracja albo sposób, w jaki przekazujemy wiedzę, wiąże się z ważnym i mocno eksponowanym w naukach społecznych problemem wiarygodności prowadzonych badań i ich podmiotowo-przedmiotowej płaszczyzny. W nauce, w działalności naukowej „(…) brak precyzji w konstrukcji aparatu pojęciowego i chaotyczna narracja wprowadza zamęt co do wiarygodności wyników, zakłóca proces poznania i jego efekt końcowy"[4].

Rozdział ostatni, „Analiza polityki wschodniej Włoch według głównych koncepcji teoretycznych", zamyka rozważania nad teoriami zmiany i ich zastosowaniem do badań nad włoską polityką wschodnią. Sięgając po założenia konstytuujące główne podejścia teoretyczne w nauce o stosunkach międzynarodowych, Autorka podejmuje próbę egzemplifikacji zmian „zachodzących wówczas" (w domyśle w latach 90. XX w. – T.Ł.N.) we włoskiej polityce wschodniej. Ten „zabieg" służyć miał „przetestowaniu" teoretycznych modeli w procesie wyjaśnienia mechanizmów zmiany, a przede wszystkim ich istoty i „możliwości oceny skutków dla włoskiej polityki zagranicznej" (s. 191). To bardzo interesująca i ciekawa propozycja. Interesująco także postawiono zagadnienia i pytania, stanowiące o sensie i wartości poznawczej, i oryginalności nie tyle samego

[4] B. Krauz-Mozer, *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 26–27.

tematu, ile sposobu, w jaki zamierzała przedstawić proces zmian (fenomen zmian – T.Ł.N.) w polityce zagranicznej (wschodniej przede wszystkim) Włoch. Jednakowoż wykonanie tego ambitnego planu zawodzi. Bogate w treści z zakresu stosunków międzynarodowych idee Roberta O. Keohane'a, Josepha Nye'a, Michaela W. Doyle'a czy Rosatiego, egzemplifikujące istotność badań nad zmianą, wskazujące wartość eksplanacyjną tych badań, nie tylko nie zostały dostrzeżone przez Autorkę, ale także nie zostały zastosowane w analizie ewolucji włoskiej polityki zagranicznej w fascynującej fazie postępującej współzależności, integracji zachodnioeuropejskiej w ramach WE/UE, poszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Punkt 4 Rozdziału IV traktuje o konstruktywistycznych interpretacjach zmian we włoskiej polityce wschodniej. W tym przypadku to metodologia osadzona na badaniu myśli, idei, tradycji, a nie uwarunkowań i sił materialnych. To świat stosunków międzynarodowych, świat zachowań politycznych, świat polityki zagranicznej konstruowany przez byty fizyczne (np. rząd), dla których ważnymi są idee i ich interpretacje (także w polityce zagranicznej) przez badaczy, polityków, decydentów. Tymczasem konstruktywistyczna wizja zmian we włoskiej polityce wschodniej to w zasadzie stawiane w pracy pytania pozostające bez odpowiedzi. Odpowiedź byłaby możliwa, gdyby Autorka dokonała żmudnej (ale twórczej) pracy „analizy zachowań politycznych" i ich interpretacji przez pryzmat dominujących w konstruktywizmie struktur konceptualnych, jak struktury normatywne, ideowe, wiązane z tożsamościowym indykatorem postaw i zachowań, naturą świata społecznego itp. Autorka pisze co prawda, że: „Na podstawie analizy zmieniającej się świadomości społecznej można łatwo wywnioskować i odpowiednio uzasadnić kolejne zmiany, jakie wprowadzono do polityki zagranicznej Włoch" (s. 201), ale tej analizy nie przeprowadza. Mój niedosyt po lekturze dzieła wynika także z faktu, iż wnioski zawarte w Rozdziale IV, zwłaszcza w podsumowaniach poszczególnych teorii, są dość banalne i formułowane na wysokim poziomie ogólności. Zmiana funkcjonuje jako element systemu teoretycznego w nauce o stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w bogatym w przemyślenia na ten temat szerokim nurcie postpozytywistycznym. Jako fenomen badawczy znalazła się w centrum zainteresowań nurtów rozwijanych pod wpływem drugiej debaty interparadygmatycznej. To Gilpin, jeden z czołowych przedstawicieli „miękkiego" realizmu, w swojej pracy *War and Change in World Politics* (Cambridge University Press, Cambridge 1981), kategorię zmiany uczynił centralnym punktem badań. „Zmiana jest fundamentalnym problemem badawczym we współczesnych świecie" – pisał w przywołanej wyżej pracy. Jest też na trwałe wpisana w politykę i wszystko, co nas otacza. Dlatego badania przedmiotu zmian w polityce zagranicznej (ale i wewnętrznej – T.Ł.N.), jego nośników, skali i istotności dla np. ładu międzynarodowego, skuteczności polityki zagranicznej, skali adaptacyjności do zmian dokonujących się w środowisku międzynarodowym oraz wielu innych zjawisk i procesów są tak ważne. Tymczasem to, co zaproponowała Autorka w treści Rozdziału I zatytułowanego „Kategoria zmiany w teoriach stosunków międzynarodowych", to w istocie opis poszczególnych paradygmatów i nurtów badawczych, zaś termin

„zmiana" symbolizuje jedynie fakt zmienności paradygmatów, podejść czy szerzej nurtów teoretycznych dominujących w nauce o stosunkach międzynarodowych. To dobrze, że nauka się rozwija, że szuka możliwości zrozumienia, wyjaśniania, a nawet prognozowania zmian dokonujących się w rzeczywistości społecznej. Służą temu narzędzia, swoistego rodzaju intelektualne oprzyrządowanie, w postaci teorii, metodologii i siatki pojęciowej, które te podstawowe funkcje nauki pozwalają najlepiej spełnić. W teorii stosunków międzynarodowych każdy z czterech zaproponowanych modeli analitycznych jest osadzony na w miarę określonych założeniach metodologicznych i sformatowany tak, aby stanowił swoistego rodzaju matrycę zawierającą założenia eksplanacyjne mające objaśnić i wyjaśnić politykę zagraniczną (wschodnią przede wszystkim) na określonej osi czasu, a przede wszystkim jej zmiany (lub ich brak). Ten fakt skutkuje tym, iż prezentacja materiału zawartego w Rozdziale IV ma charakter nieanalityczny. To kolejny opis treści polityki zagranicznej, wedle umownie traktowanych założeń poszczególnych nurtów i paradygmatów, bardzo oszczędny, gdy chodzi o informacje mające uwiarygodnić wykorzystywaną w tekście kategorię „zmiana". Można odnieść wrażenie, że fenomen zmiany i teorie zmiany w analizie polityki zagranicznej państwa, stosunkach międzynarodowych Autorka potraktowała raczej jako figurę retoryczną, a nie naukową, a przecież zmiana, jako przedmiot badań, jest kluczem do poznania realiów współczesnego świata, skali istotności problemów, jakie on generuje, powodów, dla których się zmienia, jak zmieniają się aktorzy stosunków międzynarodowych i funkcje tradycyjnie przez nich wykonywane.

Teresa Łoś-Nowak

Teresa Łoś-Nowak – profesor doktor habilitowana, Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski.

Ferenc Gyuris, *The Political Discourse of Spatial Disparities: Geographical Inequalities Between Science and Propaganda*, seria Contributions to Political Science, Springer, Berlin – Heidelberg – New York 2014, 381 s.

Recenzowana praca jest zmodyfikowaną i uzupełnioną wersją rozprawy doktorskiej napisanej przez Ferenca Gyurisa pod kierunkiem profesorów Petera Meusburgera i Johannesa Glücklera na Wydziale Geografii Społecznej i Ekonomicznej Uniwersytetu w Heidelbergu, obronionej w 2012 r.

Tematem książki są związki pomiędzy polityką a badaniami nad zróżnicowaniem społecznym w jego wymiarze przestrzennym. Autor dokonuje przeglądu teorii zróżnicowania przestrzennego, zwracając uwagę na motywacje zajmujących się tym zagadnieniem naukowców. Wiedzę, jaką nabywamy na temat przestrzennych nierówności, dzieli na wiedzę opartą na faktach (*factual knowledge*) oraz wiedzę ukierunkowującą (*orientation knowledge*). Pierwszy rodzaj wiedzy możemy określić jako deskryptywny – opisujący rzeczywistość, drugi zaś jako normatywny – wartościujący elementy badanej rzeczywistości oraz formułujący wskazówki działania. Autor stara się odpowiedzieć w książce na trzy pytania. Po pierwsze, w jakim zakresie i w jaki sposób teoretyczne badania nad przestrzennymi nierównościami funkcjonują jako element dyskursu politycznego, pomagając politykom w zdobywaniu wyborców. Drugim pytaniem, na które autor szuka odpowiedzi, jest to, jak i w jakim zakresie motywacje polityczne biorą udział w procesie wytwarzania wiedzy opartej na faktach. Trzecia kwestia podejmowana w opracowaniu dotyczy tego, w jaki sposób wiedza deskryptywna o przestrzennym zróżnicowaniu wykorzystywana jest w procesie usprawiedliwiania normatywnego aspektu badań.

Pierwszą część książki Gyuris poświęca analizie badań nad zróżnicowaniem społecznym, poczynając od koncepcji Platona i Arystotelesa, przez myśl Rzymian, średniowiecze, oświecenie, wpływ Karola Darwina, aż po wiek XX. Autor zauważa, że o ile aspekt wertykalny zróżnicowania społecznego dostrzegany był już dwa tysiące lat temu i wielokrotnie podejmowany w refleksji naukowej i filozoficznej na przestrzeni dziejów, tak aspekt horyzontalny, czyli przestrzenny, stał się przedmiotem naukowych rozważań dopiero w XIX w. Przyczyną wzrostu zainteresowania tą tematyką miał być fakt zwiększającej się przestrzennej mobilności społeczeństw związanej z rozpoczynającą się wówczas rewolucją przemysłową. Poprzez wprowadzenie aspektu geograficznego do rozważań nad zróżnicowaniem społecznym autor płynnie przechodzi do kolejnej części pracy, stanowiącej jej najważniejszą partię.

Gyuris tworzy szczegółowy przegląd teorii dotyczących zróżnicowania przestrzennego powstałych w przeciągu ostatnich dwóch stuleci. Autor zauważa, że choć już od geografa greckiego Strabona fizycznogeograficzne zróżnicowanie świata było przedmiotem analizy i opisu, to zróżnicowanie społeczne pod względem przestrzennym pozostawało słabo rozpoznane. Autor swój przegląd rozpoczyna od badań prowadzonych na początku XIX w. we Francji, dysponującej wówczas danymi statystycznymi

dotyczącymi społeczeństwa, które mogły być zbierane dzięki rozbudowanemu aparatowi państwa absolutnego już w wieku XVIII. Dane dotyczące m.in. analfabetyzmu mogły posłużyć pierwszym analizom przestrzennym wykonywanym przez takich badaczy, jak Charles Dupin czy André-Michel Guerry. W świecie anglojęzycznym pierwsze badania tego typu prowadzone były ówcześnie przede wszystkim w Kanadzie, Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii. Gyuris zwraca szczególną uwagę na mapy Londynu wykonane przez Charlesa Bootha na początku XX w., przedstawiające obszary biedy i bogactwa. Autor wskazuje na moralno-religijne motywacje tych analiz.

Już we wstępie Gyuris przyznaje, że i on nie jest wolny od tła, z którego wyrósł, tzn. Węgier okresu transformacji ustrojowej (autor urodził się pod koniec lat 80. XX w.), co stawia go w określonym kontekście społecznym, historycznym i ideologicznym, skupiając jego naukowe zainteresowania również na krajach o gospodarkach w stanie transformacji. Napisana przez niego niedługo przed recenzowaną książką praca magisterska dotyczyła przestrzennego zróżnicowania Chińskiej Republiki Ludowej. Recenzowana praca zawiera dane dotyczące przestrzennego zróżnicowania w krajach bloku wschodniego oraz w Chinach, na podstawie których autor pokazuje, że koncepcje, wedle których w krajach socjalistycznych nierówności społeczne powinny zanikać, nie znalazły potwierdzenia w rzeczywistości. Tak jak w krytykowanym przez neomarksistów kapitalizmie centra mają czerpać swoją siłę ekonomiczną i bogactwo z wykorzystywanych peryferii, tak wedle Gyurisa ZSRR wykorzystywał ekonomicznie swoje państwa satelickie. Obszerną część *The Political Discourse…* zajmuje opis teorii nierówności przestrzennych autorstwa badaczy o lewicowych konotacjach, szczególne zaś miejsce zajmuje w nim myśl Karola Marksa i jego następców, analizowana w czysto naukowy sposób. Autor wykazuje, że o ile w pracach Marksa i Engelsa ciężko jest znaleźć pogłębione analizy teoretyczne nierówności przestrzennych, o tyle jego sukcesorzy (począwszy od Róży Luksemburg) szczególnie interesowali się tym zagadnieniem.

Poza teoriami związanymi z myślą Marksa autor analizuje prace XX-wiecznych badaczy związanych z nurtem liberalnym i neoklasycznym. Szczególnie wiele miejsca poświęca gwałtownemu rozwojowi zainteresowania przestrzennymi nierównościami od połowy lat 50. XX w., kiedy to w przeciągu niewiele ponad dekady powstało wiele bardzo istotnych prac w tej dziedzinie. Wymienić tu trzeba przede wszystkim publikacje autorów, takich jak: Gunnar Myrdal (1957), Albert Hirschmann (1958), George Borts i Jerome Stein (1964), John Williamson (1965), John Friedmann (1966)[1]. Autor wskazuje na geopolityczne przyczyny prowadzonych wówczas badań. W latach 80. narastają tendencje neoliberalne w analizie nierówności. Podkreśla się ich nieunikniony, a nawet do pewnego stopnia pożądany charakter. Autor kończy swój opis teorii

[1] M. Berki, *Ferenc Gyuris: The Political Discourse of Spatial Disparities: Geographical Inequalities Between Science and Propaganda (Contributions to Political Science Series)*, „Hungarian Geographical Bulletin" 2014, 63 (2), s. 221–223

zróżnicowania przestrzennego przedstawieniem polityki Unii Europejskiej w kwestii planowania i monitorowania efektów działań mających na celu zmniejszanie przestrzennych nierówności na terenie wspólnoty.

Gyuris stawia sobie jednak cele wykraczające poza zwykły opis teorii dotyczących tematu nierówności przestrzennych z okresu ostatnich dwustu lat. Każdą z nich umieszcza na właściwym tle politycznym, społecznym i ekonomicznym, ukazując, że wyrastają one ze swoich czasów i że stoją za nimi motywacje w pierwszej chwili nieoczywiste dla czytelnika zainteresowanego tematem na początku XXI w. Autor zwraca uwagę, że analizując teorie powstałe nawet w stosunkowo nieodległej perspektywie, a więc 20–30 lat temu, badacz powinien szczególnie interesować się okolicznościami ich powstania i pamiętać o tym, że obecnie są one relacjonowane często niebezpośrednio. Stąd warto dotrzeć do oryginalnych źródeł i poznać pełen ich kontekst. Przedstawienie szerokiego kontekstu pozwala ukazać związek pomiędzy deskryptywnymi i normatywnymi aspektami teorii nierówności przestrzennych. Autor pokazuje, w jaki sposób cała debata dotycząca tego tematu napędzana była przez stronę normatywną badań. Z rozważań wyłania się obraz nauki wykorzystywanej bardzo często do celów politycznych. Autorytet naukowców służył legitymizacji działań polityków zainteresowanych tworzeniem i napędzaniem sporów zogniskowanych na tematach łatwych do zrozumienia dla społeczeństwa. Autor w logicznym wywodzie wykazuje istnienie klasy społecznej czerpiącej bezpośrednie korzyści z występowania sporów politycznych. Nierówności społeczne, wokół których łatwo jest zbudować narrację mobilizującą do wyboru określonych postaw, stanowią temat zainteresowania polityków. Doprowadzało to w przeciągu ostatnich dwustu lat do „skażenia" obiektywności badań nad nierównościami przestrzennymi. Warto jednak podkreślić, że autor pracy zauważa, że tło społeczno-polityczne poszczególnych badaczy nie determinuje wyników ich badań, a jedynie może w znaczący sposób wpłynąć na nie.

Ważnym walorem pracy jest szerokie ujęcie tematu badań nad nierównościami przestrzennymi w odniesieniu do dyskursu politycznego. Interesujący jest wywód autora dotyczący procesu problematyzacji tej tematyki, tzn. ujęcia nierówności jako problemu, którym należy zainteresować się i który należy rozwiązać. W odpowiedzi na problematyzację pojawiła się swoistego rodzaju deproblematyzacja, wykazująca, że różnice są nieuniknione, a nawet na swój sposób pożądane jako przyczyniające się do rozwoju społeczeństw. Gyuris pokazuje, w jaki sposób uczestnicy dyskursu starają się wykreować dla siebie unikalne tożsamości, które mogą być atrakcyjne dla wyborców poszukujących politycznej afiliacji. Ci z polityków, którzy przedstawią swoje cele jako naukowo uzasadnione, zyskują przewagę i łatwiej im przekonać potencjalnych wyborców do swoich racji. Również sami badacze często w znacznej mierze podporządkowywali swoje analizy celom politycznym. Część z nich wspominała o tym w swoich badaniach, jednak byli i tacy, którzy nie ujawniali natury swoich motywacji, starając się pozować na bardziej obiektywnych, niż w istocie byli. Autor wymienia tu wiele przykładów. Podkreśla również, że wyjątkowo rzadko w historii

badań nad nierównościami przestrzennymi badacz wyciągał ze swoich analiz wnioski, które modyfikowały jego poglądy. Jak się wydaje, za dobry przykład może tu posłużyć postawa Charlesa Bootha, który pod wpływem sugestywności zebranych przez siebie danych na temat przestrzennego rozkładu biedy i bogactwa na terenie Londynu początku XX w. zmodyfikował swoje poglądy na temat powszechności nędzy wśród mieszkańców brytyjskiej stolicy. Natomiast w sumie przykładów badań o motywacjach politycznych jest wiele i dotyczą one zarówno strony problematyzującej zagadnienie, jak i deproblematyzujących je amerykańskich myślicieli neoliberalnych. Wpływ tych motywacji dotyczy nie tylko doboru pytań, jakie zadaje sobie i na które stara się odpowiedzieć badacz, ale także sposobu interpretacji badań empirycznych. W książce nie brak opisów sytuacji, w których naukowcy tak objaśniali uzyskane wyniki, by zgadzały się one z ich z góry założonymi hipotezami i poglądami politycznymi, a wyniki niezgadzające się z tymi założeniami często po prostu pomijali, co nieraz skutkowało pogorszeniem zrozumienia zagadnienia nierówności przestrzennej. Wnioskiem z tych rozważań jest to, że związki pomiędzy deskryptywnym i normatywnym aspektem badań nad nierównościami przestrzennymi często były zaburzane, czego skutkiem było podporządkowywanie elementu deskryptywnego elementowi normatywnemu, najczęściej nie przez przypadek, lecz z powodów wyraźnie politycznych. Co więcej, twórcy opisywanych teorii często starali się określać swoje prace jako *stricte* naukowe, obiektywne i pozbawione stronniczych motywacji politycznych, zarazem odmawiając tych walorów pracom swoich adwersarzy. Analiza ta służy autorowi do wykazania, że dyskurs nierówności przestrzennych jako element dyskursu nierówności społecznych był nacechowany politycznie już w chwili swojego powstania. Dodatkowym wnioskiem, którego wagę szczególnie podkreśla Gyuris, jest stwierdzenie występowania niebezpiecznej tendencji traktowania teorii jako czysto naukowego bytu pozbawionego tła, w którym żył i pracował jej twórca. Ujawnia się ona nie tylko w badaniach nad przestrzennym zróżnicowaniem, ale także w innych dziedzinach nauki. Taka postawa sprawia, że kształtowane pod wpływem politycznych przekonań koncepty funkcjonują jako obiektywne, zwłaszcza po upływie czasu, co może prowadzić do nieporozumień i zafałszowań.

Należy podkreślić trafność wybranego przez Gyurisa materiału teoretycznego. Dokonany przez niego wybór badaczy zajmujących się nierównościami przestrzennymi w ciągu ostatnich dwustu lat jest wyczerpujący i przedstawia postaci z różnych obszarów ideologicznych, nie ograniczając się do podziału na myśl o tradycji prawicowej i lewicowej. Dopuszcza on do głosu również naukowców o bardziej niejednoznacznych afiliacjach. Na pochwałę zasługują również liczne tabele z danymi, wykresy i schematy, uzupełniające i wzbogacające treść książki. Trzeba również zauważyć wyjątkową aktualność prowadzonych przez autora badań. W związku z trwającym od 2008 r. światowym kryzysem ekonomicznym temat nierówności społecznych i, co za tym idzie, nierówności przestrzennych znalazł się w centrum zainteresowań nie tylko profesjonalnie zajmujących się tą tematyką naukowców, ale również publicystów,

dziennikarzy i zwykłych ludzi. Książka Gyurisa uzupełnia ostatnio tak chętnie podejmowany temat kryzysu o przestrzenny aspekt nierówności, dodatkowo uczulając nas na ideologiczne podstawy prowadzonych w tej materii badań.

Książkę polecić można nie tylko geografom, ale także przedstawicielom nauk społecznych: socjologii, politologii czy ekonomii. Jest to pozycja interdyscyplinarna czerpiąca z tradycji kilku różnych dziedzin nauki i przeprowadzająca analizę teorii rozpatrywanych do tej pory osobno. Praca ta zainteresować może również wszystkich tych, którym zależy na głębszym zrozumieniu procesu tworzenia i propagowania wiedzy. W związku z tym polecić ją można wszystkim, którzy pragną lepiej zrozumieć funkcjonowanie świata nauki. Niezbędna jednak w trakcie lektury jest podstawowa wiedza z dziedzin, takich jak ekonomia czy politologia. Ze względu na liczne przykłady związane z gospodarkami krajów postkomunistycznych pozycja ta może również zainteresować osoby zajmujące się tym regionem świata. Podsumowując, należy stwierdzić, że jest to praca nowatorska, analizująca w zupełnie nowym kontekście zastałe i przyjmowane często jako obiektywne teorie zróżnicowania przestrzennego. Jest to wreszcie praca napisana stosunkowo przystępnym językiem, unikająca w miarę możliwości skomplikowanego słownictwa, w sposób jasny i zrozumiały przeprowadzająca logiczny wywód z wykorzystaniem adekwatnych przykładów.

Tomasz Biernacki

Tomasz Biernacki – doktorant na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Malik Mufti, *Daring and Caution in Turkish Strategic Culture: Republic at Sea*, Palgrave Macmillan, New York 2009, s. 233.

Książka Malika Muftiego dotyczy niezwykle ważnego zagadnienia, jakim jest kultura strategiczna i jej wpływ na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Republiki Turcji[1]. Publikacja składa się z trzech części (i siedmiu rozdziałów), z których każda obrazuje coraz poważniejsze dylematy mające wpływ na postawę tureckich decydentów i podejmowane przez nich decyzje.

Pierwsza część monografii (pierwsze trzy rozdziały) opisuje warunki, w jakich kształtowała się kultura strategiczna Republiki Turcji. Najpierw Mufti dowodzi, że trauma rozpadu Imperium Osmańskiego musiała wywrzeć wpływ na przyszłość jego sukcesorki – Republiki Turcji. To właśnie w wydarzeniach i przemianach, które towarzyszyły ostatnim dekadom funkcjonowania Imperium Osmańskiego, dopatruje się źródeł zjawisk charakterystycznych dla późniejszej republikańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, takich jak unikanie imperialnych przygód czy nieufność wobec świata zewnętrznego. Również one miały wywrzeć wpływ na twórcę Republiki Turcji Kemala Atatürka i skłonić go do sformułowania zasady „pokój w domu, pokój na świecie" (*yurtta sulh, cihanda sulh*), która legła u podstaw kształtującego się paradygmatu tureckiej kultury strategicznej. Wkrótce hasło Atatürka zostało uzupełnione przez tzw. sześć strzał kemalizmu (*altı ok*), i w ten sposób w ramach kultury strategicznej ukształtował się tzw. paradygmat republikański, który nieustannie wpływał na postrzeganie przez tureckich decydentów zagrożeń płynących z zewnątrz. Do jego najbardziej charakterystycznych elementów można zaliczyć: oddanie kwestii homogeniczności i jedności państwa, nieufność wobec świata zewnętrznego, a zwłaszcza mocarstw, relatywnie wąskie postrzeganie bezpieczeństwa, ograniczające się do suwerenności i integralności terytorialnej, czy niechęć do angażowania się w konflikty innych[2].

Nie oznacza to jednak, że dominujący paradygmat nie podlegał żadnym dyskusjom. Procesy, które wskazywały na konieczność jego rewizji, zostały omówione przez Muftiego w rozdziale trzecim. Autor zauważył, że „pierwsze rysy" na paradygmacie republikańskim pojawiły się już po zakończeniu II wojny światowej, gdy Turcja musiała stawić czoła odradzającemu się zagrożeniu ze strony Rosji. Skłoniło ono Ankarę do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, co z kolei rzuciło cień na jedno z podstawowych założeń kultury strategicznej, jakim było zachowanie neutralności. O ile jednak tę zmianę dało się pogodzić z paradygmatem republikańskim – głównie dzięki innym wyborom tureckich decydentów, którzy starali się pozostać wierni jego

[1] Mufti w swojej publikacji definiował kulturę strategiczną jako „historycznie uwarunkowane paradygmatyczne przekonania, wartości i symbole, które wpływają na postrzeganie przez decydentów bezpieczeństwa i pomyślności ich państwa". M. Mufti, *Daring and Caution in Turkish Strategic Culture: Republic at Sea,* Palgrave Macmillan, New York 2009, s. 3.

[2] Zob. R. Evans, *Turkey's shifting strategic culture*, http://www.fpri.org/geopoliticus/2014/09/turkeys-shifting-strategic-culture-part-i (data dostępu: 1.09.2015).

wartościom – o tyle prawdziwe wyzwanie dla niego stanowiła turecka interwencja na Cyprze z 1974 r. Wydarzenie to, jak żadne inne dotychczas, pokazało, że tureckim decydentom będzie niezwykle trudno pozostać wiernym zasadzie nakazującej unikanie imperialnych przygód.

W takim kontekście w tureckiej polityce pojawiła się postać Turguta Özala, o którym traktuje druga część (czwarty rozdział) książki. W trakcie jego rządów – najpierw jako premiera (1983–1989), a później prezydenta Republiki Turcji (1989–1993) – doszło do niezwykle istotnych wydarzeń, które wywarły wpływ na turecką kulturę strategiczną. Zmiany wewnątrz armii, rosnąca rola islamu w tureckiej polityce, I wojna w Zatoce Perskiej czy pierwsze, nieśmiałe próby rozwiązania problemu kurdyjskiego – to wszystko doprowadziło do wyraźniejszego zarysowania się alternatywy wobec paradygmatu republikańskiego, którą Mufti nazywa kontrparadygmatem neoosmańskim lub imperialnym. W jego ramach różnorodność etniczna Turcji miała być postrzegana jako korzystna, a „strategiczne *status quo* (w sprawach od Cypru do Iraku) mogło podlegać dyskusji”[3]. Inne, najważniejsze cechy charakterystyczne tego paradygmatu to: zbalansowanie relacji między Wschodem a Zachodem w ramach polityki zagranicznej, pragnienie zyskania statusu mocarstwa regionalnego, powrót do polityki aktywizmu, zwłaszcza w obszarze Bliskiego Wschodu, czy szersze postrzeganie bezpieczeństwa, które wykracza poza integralność terytorialną[4]. Misję Özala przerwała nagła śmierć w kwietniu 1993 r. Jego dziedzictwo odcisnęło jednak trwałe piętno na tureckiej kulturze strategicznej, przyczyniając się zarówno do zaostrzenia widocznych w jej ramach dylematów, jak i intensyfikacji debat nad jej charakterem.

W trzeciej części książki (ostatnie trzy rozdziały) Mufti opisuje, jak tureccy politycy zmagali się z przeobrażeniami rzeczywistości międzynarodowej, a także zmianami wewnątrz samej Turcji. Posługując się metodą analizy przypadku (polityka Turcji wobec Iraku, Iranu i Bałkanów), wskazuje, jak zmieniało się środowisko bezpieczeństwa Ankary i jak na te zmiany reagowali decydenci. Coraz bardziej zagłębia się również w paradoksy tureckiej polityki. Dowodzi na przykład, że w nowych uwarunkowaniach obrona „pokoju w domu” sprawiła, że niezwykle trudne stało się utrzymanie „pokoju na świecie” (patrz zwłaszcza walki między rządem tureckim a terrorystyczną Partią Pracujących Kurdystanu, które wpływały na relacje Ankary z Teheranem, Bagdadem i Damaszkiem). I choć armia, która w drugiej połowie lat 90. XX w. stała się podstawowym podmiotem odpowiedzialnym za kształtowanie polityki bezpieczeństwa, wyraźnie akcentowała swoje przywiązanie do paradygmatu republikańskiego, nie udało jej się odnaleźć recepty na najważniejsze dylematy tureckiej kultury strategicznej.

Taka sytuacja musiała doprowadzić do kryzysu paradygmatycznego, który opisany jest przez Muftiego w ostatnim rozdziale monografii. Z czasem stało się jasne, że dawne rozwiązania są już na tyle nieaktualne, że za ich pomocą nie da się odpowiedzieć na

[3] M. Mufti, *Daring and Caution…*, op.cit., s. 84.
[4] R. Evans, *Turkey's shifting strategic culture*, op.cit.

pojawiające się współcześnie zagrożenia. Doskonały przykład w tym zakresie stanowi struktura etniczna Turcji – jak kraj, który jest tak wieloetniczny, może pozostać wierny nacjonalizmowi, który był jedną ze wspomnianych sześciu strzał kemalizmu? Czy w czasach, gdy świadomość odrębności kulturowej jest tak rozpowszechniona, tureccy decydenci wciąż mogą budować homogeniczny organizm państwowy wyłącznie na fundamencie tureckości? Pytania te, tak jak wiele innych dylematów tureckiej kultury strategicznej, wciąż pozostają bez jednoznacznej odpowiedzi. Paradygmat republikański wciąż ściera się zatem ze swą aktualną alternatywą – paradygmatem imperialnym, a „centralną dychotomią w tureckiej kulturze strategicznej pozostaje «Republika» i «Imperium»”[5]. I choć rządząca w Turcji Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP) wydaje się zwolenniczką paradygmatu neoosmańskiego, wcale nie jest pewne, że to właśnie on zdominuje wkrótce turecką kulturę strategiczną. Jak bowiem wskazuje Mufti, ta kwestia zależy od tak wielu zmiennych, że prognozowanie, który paradygmat wyjdzie zwycięsko z tego starcia, jest niemożliwe[6].

Mufti w monografii *Daring and Caution in Turkish Strategic Culture: Republic at Sea* podjął się niezwykle trudnego zadania, jakim było wskazanie źródeł zachowania tureckich decydentów. Należy przyznać, że badacz wywiązał się z niego doskonale. Pokazał przede wszystkim, że w analizie polityki zagranicznej ważne są nie tylko doraźne działania czy deklaracje polityków. Dowiódł, że istnieje również poziom głębszy, który wywiera przemożny wpływ na decydentów, mimo że nie jest tak bardzo widoczny na pierwszy rzut oka, co sugerowałoby jego relatywnie mniejszą wartość. Jednocześnie publikacja uzmysławia, iż dokładna analiza polityki zagranicznej danego kraju nie jest możliwa bez znajomości jego uwarunkowań wewnętrznych. Mufti – amerykański badacz tureckiego pochodzenia – na kartach swej książki wielokrotnie pokazuje, jak doskonale odnajduje się w tureckich realiach, ale również – co jest świadectwem nie lada kunsztu – jak umiejętnie łączyć w analizie poziom wewnętrzny z międzynarodowym.

Głębi w publikacji Muftiego jest jednak zdecydowanie więcej. Badacz opisuje dylematy tureckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, których istnienia często nie jesteśmy nawet świadomi. Robiąc to, wypełnia również treścią puste metafory, których używa się do scharakteryzowania wyjątkowych uwarunkowań Turcji. Hasła, takie jak „kraj między Wschodem a Zachodem” czy „most między cywilizacjami”, po lekturze monografii Muftiego nabierają znaczenia – czytelnik może zrozumieć, że nie są to wyłącznie barwne slogany, a metafory, z którymi wiążą się poważne konsekwencje dla tureckiej polityki.

---

[5] M. Mufti, *Daring and Caution…*, op.cit., s. 175.

[6] Wśród jej uwarunkowań można wymienić zarówno sytuację wewnętrzną Turcji (np. zdolności tureckich liderów w zakresie forsowania własnych rozwiązań), jak i rozmaite wydarzenia międzynarodowe (doskonały symbol dylematów w ramach tureckiej kultury strategicznej stanowiło zachowanie tureckich decydentów wobec walk o Kobani w 2014 r.).

Na szczególne uznanie zasługuje również warstwa bibliograficzna książki. Mufti nie ograniczył się wyłącznie do korzystania z powszechnie znanych monografii na temat tureckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale sięgnął również m.in. do takich źródeł, jak pamiętniki tureckich decydentów. Przyniosło to kilka rezultatów. Po pierwsze, dzięki temu Mufti zadał kłam wielu popularnym uproszczeniom na temat tureckiej polityki zagranicznej (np. bezwzględne podporządkowanie polityki Partii Demokratycznej w latach 1950–1960 interesom Stanów Zjednoczonych). Po drugie, wzmocniło to argumentację autora, gdyż wiele cytatów dowodzi słuszności przedstawionych przez niego założeń. Po trzecie, umożliwia czytelnikom bezpośrednie zapoznanie się z poglądami tureckich decydentów i ich sposobem postrzegania rzeczywistości międzynarodowej. Ma to szczególne znaczenie dla polskiego czytelnika, który – wychowany w zachodnim sposobie myślenia – mógłby dostrzec, że istnieje również inna perspektywa.

Znalezienie słabych stron monografii Muftiego nie jest łatwym zadaniem. Z pewnością pewnego rodzaju wadą jest fakt, że zdecydowanie nie jest to publikacja dla osób, które dopiero zaczynają swoją przygodę z Turcją i stosunkami międzynarodowymi. Dokładne zrozumienie wielu pojęć z zakresu nauki o stosunkach międzynarodowych czy niuansów tureckiej polityki wymaga bowiem dobrej orientacji w poruszanych zagadnieniach. Publikacja nie przekona zapewne również tych, którzy sceptycznie odnoszą się do wpływu uwarunkowań kulturowych na decydentów, twierdząc, że ostatecznie i tak zawsze będą się oni kierować interesem. Należy jednak przyznać, że Mufti zrobił wszystko, aby po lekturze książki nie mieć wątpliwości co do tego, iż polityka jest zjawiskiem dużo bardziej skomplikowanym.

Monografia *Daring and Caution in Turkish Strategic Culture: Republic at Sea* jest jedną z najważniejszych książek dotyczących tureckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Stanowi doskonały materiał zarówno dla badaczy tureckiej polityki, jak i naukowców, którzy zajmują się analizą polityki zagranicznej. Po lekturze książki Muftiego inaczej patrzy się na turecką politykę zagraniczną i bezpieczeństwa i nabiera się respektu wobec debat, jakie toczą się nad przyszłością Republiki Turcji. Największą zaletą monografii jest jednak fakt, że skłania do myślenia i stanowi – nawiązując do podstawowego hasła z zakresu tureckiej polityki zagranicznej – niezłą przygodę intelektualną.

Karol Wasilewski

Karol Wasilewski – doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Anna Grzywacz, Łukasz Zamęcki, *Kultura – gospodarka – polityka: o singapurskim modelu rozwoju i jego implementacji w ChRL*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2016, 198 s.

Od lat 90. XX w. zaobserwować można gwałtowny wzrost zainteresowania tematyką rozwoju politycznego i gospodarczego państw Azji Wschodniej oraz ich wpływu na problemy społeczne. Podejmowane są próby opisania źródeł i efektów dynamicznych zmian zachodzących w tym obszarze, a także stworzenia odpowiednich siatek pojęciowych konceptualizujących te wyjątkowe procesy. Rosnące zainteresowanie badaczy budzi nie tylko sukces modernizacji gospodarczej, ale także stopniowe przemiany polityczne oraz ich oddziaływanie na sferę społeczną i świadomościową społeczeństw; ten ostatni temat pozostawał dotychczas na marginesie. Coraz częściej pojawia się pytanie o to, w którym kierunku będzie ewoluował system polityczny Chin – czy wyrastający z korzeni kulturowo-cywilizacyjnych stopniowy, poddany odgórnej kontroli proces doprowadzi do swoistej demokratyzacji o „chińskiej specyfice"? Podobne zjawiska obserwujemy w ewolucji systemów innych państw Azji Wschodniej.

Do prac poruszających te zagadnienia należy również monografia Anny Grzywacz i Łukasza Zamęckiego *Kultura – gospodarka – polityka: o singapurskim modelu rozwoju i jego implementacji w ChRL*. Jest to publikacja godna uwagi przede wszystkim ze względu na fakt, że polskie piśmiennictwo w dalszym ciągu rzadko podejmuje rolę Singapuru w stosunkach międzynarodowych, znaczenie przyjętych tam rozwiązań systemowych oraz ich oddziaływanie w tym regionie Azji. Autorzy nie tylko przedstawili szczegółową charakterystykę singapurskiego modelu państwa, lecz również podjęli próbę oceny, czy mamy do czynienia ze swoistego rodzaju „singapurską drogą" i w jaki sposób rozwiązania zastosowane w tym państwie mogą być wykorzystane przez Chiny.

W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie Autorzy odnoszą się zarówno do teorii demokratyzacji, jak i do regionalnych oraz narodowych kontekstów kulturowych, upatrując w nich podstaw do określenia kulturowej specyfiki regionu i jej przełożenia na systemy polityczne poszczególnych państw. Pierwsza część pracy stanowi podbudowę teoretyczną do rozważań o charakterystyce ustrojów polityczno-społecznych państw azjatyckich. Autorzy szeroko omawiają zarówno cechy systemu demokratycznego, jak i różnych modelów hybrydowych, skupiając się na zjawisku tzw. demokracji nieliberalnej. Profesor Fareed Zakaria w artykule wprowadzającym to pojęcie podkreśla, że „nieliberalne demokracje" – charakteryzujące się, w dużym uproszczeniu, stosowaniem procedur demokratycznych przy jednoczesnym ograniczeniu praw i wolności obywateli – mogą stanowić określenie szeregu systemów politycznych na całym świecie[1], jednak znaczna część debaty naukowej na ten temat skupia się na Azji Wschodniej. Wynika to w dużej mierze z faktu, że państwa azjatyckie, m.in. Singapur i Chińska Republika

[1] Szerzej zob. F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs" 1997, t. 76, nr 6.

Ludowa (ChRL), nie tylko kontestowały model zachodni, ale również podjęły próbę wypracowania konkurencyjnego modelu rozwoju politycznego, opartego na innym zestawie wartości. Jak zauważa dr hab. Jakub Zajączkowski, obecnie dyskusja nad demokracją liberalną i „demokracją nieliberalną" w Azji obejmuje przede wszystkim kwestie zależności między ewolucją tzw. nowoczesnego konfucjanizmu[2] a demokracją (a także rozwojem gospodarczym i prawami człowieka). Odnosi się więc ona bezpośrednio do sytuacji w Chinach i Singapurze[3].

Wiele miejsca Autorzy poświęcają zagadnieniu wartości azjatyckich, promowanych szczególnie przez Singapur, a także Malezję czy w rosnącym stopniu Indonezję, jako odpowiedź na modernizację w stylu zachodnim. Cechą charakterystyczną tej koncepcji była właśnie jej opozycyjność w stosunku do Zachodu (polaryzacja Orient – Okcydent) i próba budowania tożsamości poprzez negację wpływów zewnętrznych[4]. To właśnie przekonanie największych zwolenników tej idei, m.in. singapurskiego premiera Lee Kuan Yew, że państwa azjatyckie[5] są zasadniczo różne od państw zachodnich w sferze aksjonormatywnej, miało nie tylko tłumaczyć sukcesy gospodarcze azjatyckich tygrysów, ale także uzasadniać inne postrzeganie kwestii demokracji, reprezentacji i rządów prawa. Jednocześnie wartości azjatyckie były i pozostają projektem tyleż kulturowym co politycznym – lub nawet, jak zauważa dr Marta Kosmala-Kozłowska, koncepcją socjotechniczną[6] – i służyły podporządkowaniu życia społecznego pożądanym przez elity tradycyjnym hierarchicznym wzorcom. Mimo odwołania do licznych wartości uznawanych niemal za wspólne we Wschodniej Azji, a więc komunitaryzmu, harmonii, hierarchiczności i familizmu, trudno było znaleźć ich uzasadnienie w ewoluującym konfucjanizmie[7]; koncept wartości azjatyckich okazał się też nieskuteczny jako próba sformułowania tożsamości regionalnej[8]. Autorzy trafnie zwracają uwagę

---

[2] Por. definicja nowoczesnego konfucjanizmu prof. Haesunga Lee, absolwenta UJ, w: idem, *Kapitalizm konfucjański. Koreańska droga rozwoju*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

[3] Szerzej zob. J. Zajączkowski, *Demokracja nieliberalna w regionie Azji i Pacyfiku – metodologiczny i praktyczny wymiar*, w: M.F. Gawrycki, J. Zajączkowski, A. Bógdał-Brzezińska (red.), *Re-wizje i re-orient-acje. Myśl pozaeuropejska w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 213–214.

[4] Jak zauważa Anna Triandafyllidou, odrzucenie „innych" jest nieodzownym elementem budowania tożsamości i wspólnoty. Szerzej zob. A. Triandafyllidou, *National identity and the „other"*, „Ethnic and Racial Studies" 1998, t. 21, nr 4.

[5] Jak trafnie zauważają Autorzy, mimo ogólnej nazwy w rzeczywistości chodziło o państwa wschodnioazjatyckie.

[6] M. Kosmala-Kozłowska, *Dialog Zachód – Azja w dziedzinie praw człowieka. Wizje i praktyka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 89–139.

[7] Jest to tym bardziej utrudnione, że – jak zauważa prof. Edward Haliżak – poszczególne wartości konfucjańskie mogą być (dodajmy: i nadal są) interpretowane całkowicie odmiennie, w zależności od założonego celu. Szerzej zob. E. Haliżak, *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 86 i nast.

[8] J. Dobkowska, *Wspólnota bez tożsamości? Paradoks integracji regionalnej ASEAN*, w: G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schreiber (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych: Pułapki kultury*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 266–269.

na polityczny charakter tej koncepcji i na jej nieskuteczność w formowaniu tożsamości, a także stosunkowo niewielką wartość eksplanacyjną towarzyszącej jej debaty. Wydaje się jednak, że – dla wyeksponowania porównawczego charakteru monografii – w analizach warto by jeszcze bardziej uwypuklić perspektywę chińską. Wskazywane przez Autorów cechy charakterystyczne wartości azjatyckich: negacja uniwersalizmu, przywiązanie do relatywizmu kulturowego i dążenie do stworzenia własnego modelu postępowania odrębnego od wizji zachodniej są charakterystyczne przede wszystkim dla Chin, ze względu na ich pozycję w „azjatyckim mateczniku" i globalne aspiracje. Szersza analiza motywów i podejścia ChRL do koncepcji wartości azjatyckich mogłaby stanowić nader ciekawe uzupełnienie rozważań na temat czerpania z singapurskich (czy szerzej – wschodnioazjatyckich) wzorców.

Druga część pracy poświęcona jest charakterystyce singapurskiego modelu polityczno-gospodarczego. Autorzy kontrastują stosunkowo demokratyczne ramy prawne z rzeczywistą praktyką państwa, która odbiega od zachodnich standardów, plasując Singapur w obszarze „miękkiego autorytaryzmu". Zaznaczają przy tym dynamiczny charakter systemów polityczno-społecznych i zwracają uwagę na pozytywne zmiany i stopniową liberalizację (m.in. w zakresie dostępu do informacji). Jednocześnie jednak wiele elementów charakterystycznych dla systemu singapurskiego, a rozbieżnych z zachodnimi standardami demokratycznymi (m.in. faktyczna dominacja jednej partii rządzącej, opierającej swoją legitymację na sukcesach gospodarczych, opieranie się na rozbudowanej i zhierarchizowanej biurokracji, ograniczenie swobód obywatelskich w imię harmonii i rozwoju, ograniczenie korupcji i zwiększenie rządów prawa) jest uznawanych za atrakcyjne przez elity ChRL.

Do tej analizy odnosi się bezpośrednio ostatnia część pracy, porównująca podstawowe założenia chińskiego systemu gospodarczo-politycznego z cechami systemu singapurskiego. Wskazując liczne podobieństwa, Autorzy zwracają szczególną uwagę na sferę aksjonormatywną i zbliżone źródła zarówno tożsamości kulturowej, jak i kultury politycznej. Wspólne dla obu podmiotów jest odrzucenie uniwersalizmu w sferze politycznej i prawnej, jak również ekonomicznej. W retoryce elit politycznych może ono przyjmować formę azjatyckich wartości, jak w przypadku Singapuru, czy też chińskiej specyfiki. Trzonem tego podejścia pozostaje przekonanie o konieczności budowania własnej, niezależnej drogi rozwoju przez każde państwo. Wiąże się to też z odrzuceniem, przynajmniej na obecnym etapie, przekonania o ścisłym połączeniu modernizacji gospodarczej z demokratyzacją, a także z koncepcją systemu „konsultacji politycznych" za pośrednictwem organów przedstawicielskich, których zadaniem jest wspierać rząd w tworzeniu państwa prawa[9]. Jak syntetycznie (i co najmniej dyskusyjnie) ujmuje to prof. Cai Yuanming, podstawowym oczekiwaniem Chińczyków

[9] Szerzej zob. Pan Wei, *Toward a consultative rule of law regime in China*, w: Suisheng Zhao (red.), *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization*, Routledge, London – New York 2014, s. 30 i nast.

wobec władzy – inaczej niż w liberalnych demokracjach w stylu zachodnim – jest efektywny, nieskorumpowany i pragmatyczny rząd, czego obce kulturowo wzorce nie byłyby w stanie zapewnić[10].

Analizując powyższe rozwiązania systemowe, Autorzy zwracają uwagę na wiele podobieństw na konkretnych płaszczyznach. Porównują m.in. kształt singapurskiego i chińskiego systemu gospodarczego oraz wskazują na obecny w obu państwach trend w kierunku merytokracji, rozumianej zarówno wąsko, jako sposób rekrutacji elit politycznych, jak i szeroko, jako alternatywny wobec demokracji sposób zarządzania państwem. Merytokrację jako dobrą alternatywę dla demokracji w Chinach prezentuje w swojej książce Daniel A. Bell, ukazując jednocześnie – podkreślany również przez Autorów – paradoks: merytokracja, stosowana z powodzeniem w Singapurze, pomyślana jako odpowiedź na szczególne potrzeby tego niewielkiego państwa, obecnie traktowana jest jako „model", którego wybrane założenia można po odpowiednich modyfikacjach przenieść na ChRL – państwa znajdującego się na dużo niższym etapie rozwoju, o nieporównanych potrzebach, nie wspominając o odmiennym potencjale[11]. Podkreślając atrakcyjność singapurskich rozwiązań, Autorzy powstrzymują się jednak często od jednoznacznego stwierdzenia istnienia w Chinach niebudzącej wątpliwości inspiracji rozwiązaniami singapurskimi − choć do tego przyznają się otwarcie przywódcy ChRL[12]. Pozostaje jednak pytanie, czy można już mówić o kopiowaniu tego wzorca i jego wdrażania z odwołaniem do podobieństwa kodów kulturowych wynikających ze wspólnoty etnicznej − wszak z pochodzenia 2/3 mieszkańców Singapuru stanowią etniczni Chińczycy. Brak jednoznacznej oceny jest zrozumiały ze względu na wielość czynników wpływających na określone decyzje polityczne, zwłaszcza jeśli uwzględnić chiński pragmatyzm i metodę „przechodzenia przez rzekę, wymacując kamienie". Jednak wobec pojawiających się opinii o „fascynacji" aktualnego przywódcy ChRL Xi Jingpinga „singapurską drogą"[13], szerszy komentarz porównawczy podejmujący próbę krytycznej oceny byłby na pewno ciekawym uzupełnieniem.

Podsumowując swoje rozważania, Autorzy z jednej strony słusznie podkreślają różnorodność wzorców, z których czerpią Chiny w procesie formułowania strategii rozwoju, z drugiej zaś – zwracają uwagę na to, że państwa o systemie autorytarnym

---

[10] Szerzej zob. Cai Yuanming, *Dlaczego wielopartyjny system typu zachodniego nie byłby odpowiedni dla Chin*, w: W.J. Dziak, K. Gawlikowski, M. Ławacz (red.), *Chiny w XXI wieku. Perspektywy rozwoju*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 325 i nast.

[11] D.A. Bell, *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton University Press, Princeton 2015, s. 3 i nast.

[12] W podobnym stopniu fascynacja ta dotyczyła Denga Xiaopinga, który wkrótce po zakończeniu rewolucji kulturalnej w 1978 r. złożył wizyty w Singapurze, Malezji i Tajlandii i podsumował je słowami: „O nieba, jak bardzo daleko uciekł nam ten świat". Jeszcze większe zainteresowanie rozwiązaniami singapurskimi wykazywał jego następca, szef partii i państwa Jiang Zemin, który nie ukrywał, że traktuje historycznego przywódcę Singapuru Lee Kuana Yewa jako swego mentora, i zwracał się do niego wielokrotnie o opinie i rady.

[13] Zob. np. S. Ortmann, M.R. Thompson, *China and the „Singapore Model"*, „Journal of Democracy" 2016, t. 27, nr 1, s. 39 i nast.

stosunkowo rzadko poszukują zewnętrznych modeli, co oczywiście nie wyklucza korzystania z ich doświadczeń w samodzielnym tworzeniu rozwiązań odpowiadających własnym potrzebom. Jak się wydaje, w tym miejscu można by poruszyć kwestię możliwej transformacji zarówno ChRL, jak i Singapuru od autorytaryzmu w stronę systemów hybrydowych i pokusić się o zaproponowanie scenariuszy rozwoju uwzględniających zależność między tymi dwoma państwami. Biorąc pod uwagę podkreślany wielokrotnie dynamiczny charakter systemów politycznych, a także fakt, że tak Singapur, jak i Chiny znajdują się obecnie na etapie przemian (chociaż różni je poziom zawansowania), nawet krótka analiza istniejących alternatyw i ich możliwych konsekwencji stanowiłaby cenne uzupełnienie monografii. Pozostaje mieć nadzieję, że Autorzy zdecydują się na kontynuację swoich badań, eksponując aspekty porównawcze i prognostyczne.

W świetle przytoczonych konkluzji pewne wątpliwości może budzić tytuł pracy. Biorąc pod uwagę fakt, iż z jednej strony trudno mówić o „modelu" singapurskim – co podkreślają nie tylko Autorzy, lecz również przedstawiciele singapurskich elit – z drugiej zaś Chiny prowadzą ostrożną politykę czerpania inspiracji i wzorców z wielu źródeł, trudno mówić o bezkrytycznej „implementacji" jakichkolwiek rozwiązań. Wszelkim działaniom przyświeca fundamentalna zasada, którą kieruje się kierownictwo ChRL: „Istota musi być chińska, obce wzorce spełniają rolę instrumentalną". Singapur wydaje się aktualnie najbliższym i najbardziej atrakcyjnym z możliwych przykładów, a wiele z przyjętych tam rozwiązań (m.in. w zakresie walki z korupcją czy wprowadzania rządów prawa) mogłoby stanowić odpowiedź na wiele problemów Pekinu. Nie należy przy tym zapominać, jak podkreśla prof. Larry Diamond, o „trudnościach skali", związanych z adaptowaniem rozwiązań przyjętych w niewielkim państwie do potrzeb chińskiego kolosa[14]. Jest równocześnie naturalne, że rodzime (etnicznie) rozwiązania zastosowane w Singapurze, a także na Tajwanie czy w „odmiennej aurze politycznej" Hongkongu i Makau są przedmiotem – choć nienagłaśnianym publicznie – szczególnie uważnej obserwacji, badań i eksperymentalnego wdrażania w ChRL. Podsumowując, jak podkreślają Autorzy tej interesującej i rzetelnie przygotowanej publikacji, korzystanie z doświadczeń i rozwiązań zewnętrznych nie oznacza bezkrytycznej gotowości kierownictwa ChRL do mechanicznego ich kopiowania. To jednak cenne, sprawdzone w praktyce doświadczenie. Warto i nam także o nim pamiętać.

Jan Rowiński, *Joanna Dobkowska*

[14] L. Diamond, *Rule of law as a transition to democracy in China*, w: Suisheng Zhao (red.), *Debating Political Reform…*, op.cit., s. 81.

Jan Rowiński – doktor habilitowany, emerytowany prof. UW, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.
Joanna Dobkowska – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.