STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

International Relations

Instytut Stosunków Międzynarodowych • Uniwersytet Warszawski

STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

International Relations

Nr 1 Tom 53

Scholar

2017

kwartalnik

Redaktor naczelny: *Jakub Zajączkowski*

Sekretarz redakcji: *Jacek Kosiarski*

Redaktor numeru: *Edward Haliżak*

Z-ca redaktora numeru: *Anna Wróbel*

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

Redaktor statystyczny: *Karina Jędrzejowska*

Redaktorzy językowi:
Maja Wolsan – j. angielski
Elwira Wyszyńska – 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 Studiów 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: 250 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 2017 roku ukażą się
cztery numery czasopisma tworzące tom 53.

Spis treści

S T U D I A

9 Międzynarodowa ekonomia polityczna – subdyscyplina nauki o stosunkach międzynarodowych
Edward Haliżak

35 China's Monetary Power: A Case Study of the Chinese Method of Currency Internationalization
Tomasz Grzegorz Grosse

53 *Deutschland gegen Deutsch?* – Karl W. Deutsch na sześćdziesięciolecie Unii Europejskiej
Jerzy Ciechański

75 Podejście geoekonomiczne w badaniu polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej
Rafał Lisiakiewicz

97 Konstruowanie interesu narodowego – przypadek sankcji Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Rosji
Paulina Matera

117 Międzynarodowa współpraca na rzecz ludów tubylczych w CAN i Mercosur. Perspektywa porównawcza
Alicja Fijałkowska

131 Siła przekonań – zastosowanie kodu operacyjnego w analizie polityki zagranicznej
Anna Umińska-Woroniecka

149 Utylitaryzm w klasycznej ekonomii politycznej
Łukasz Gołota

169 OPEC wobec kryzysu nadpodaży ropy naftowej
Bartłomiej Zając

185 The Transatlantic Globalisation Dilemma: How to Retain Power, While Contesting the Principles?
Małgorzata Zachara

S P R A W O Z D A N I E

203 Sprawozdanie z konferencji „Wojny Zachodu. Fiasko dobrych intencji?" – 24 stycznia 2017 roku
Piotr Śledź

R E C E N Z J A

215 Stanisław Parzymies, *Polityka zagraniczna Francji po zimnej wojnie. 25 lat w służbie wielobiegunowości*
Andrzej Szeptycki

Contents

STUDIES

9 International Political Economy – A Subdiscipline of International Relations
Edward Haliżak

35 China's Monetary Power: A Case Study of the Chinese Method of Currency Internationalization
Tomasz Grzegorz Grosse

53 *Deutschland gegen Deutsch?* – Karl W. Deutsch on the Occasion of the 60th Anniversary of the European Union
Jerzy Ciechański

75 The Geoeconomic Approach in the Studies of Russian Foreign Policy
Rafał Lisiakiewicz

97 Constructing National Interests – The Case of US and EU Sanctions against Russia
Paulina Matera

117 International Cooperation on Indigenous Peoples within CAN and Mercosur. A Comparative Perspective
Alicja Fijałkowska

131 The Power of Conviction – The Application of Operational Code in Foreign Policy Analysis
Anna Umińska-Woroniecka

149 Utilitarianism in Classical Political Economy
Łukasz Gołota

169 OPEC towards the Excess Oil Supply Crisis
Bartłomiej Zając

185 The Transatlantic Globalisation Dilemma: How to Retain Power, While Contesting the Principles?
Małgorzata Zachara

REPORT

203 Report on the conference "Wojny Zachodu. Fiasko dobrych intencji?" [Wars of the West – The Failure of Good Intentions?], Warsaw, 24 January 2017
Piotr Śledź

REVIEW

215 Stanisław Parzymies, *Polityka zagraniczna Francji po zimnej wojnie. 25 lat w służbie wielobiegunowości* [French Foreign Policy after the Cold War. 25 Years in the Service of Multipolarity]
Andrzej Szeptycki

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201701

S T U D I A

Międzynarodowa ekonomia polityczna – subdyscyplina nauki o stosunkach międzynarodowych

Edward Haliżak

Uniwersytet Warszawski

Celem artykułu jest analiza międzynarodowej ekonomii politycznej (MEP). W związku z tym zostaną w nim podjęte kwestie, które stanowią o statusie MEP jako subdyscypliny nauki o stosunkach międzynarodowych, tj. tradycje intelektualne, przedmiot badania, relacje polityki i ekonomii w stosunkach międzynarodowych, teoretyczno-metodologiczna tożsamość. Dodatkowe kryteria, które pozwalają wyodrębnić MEP jako subdyscyplinę, to także: wysoki poziom instytucjonalizacji w postaci stowarzyszeń i grup badawczych, sekcji i komitetów, czasopism naukowych poświęconych wyłącznie tej problematyce oraz rozwinięta dydaktyka w ramach programów kształcenia stosunków międzynarodowych.

Słowa kluczowe: ekonomia polityczna, międzynarodowa ekonomia polityczna, bogactwo, potęga, Susan Strange, Robert Keohane, ekonomiczna współzależność, globalna ekonomia polityczna, liberalizm, nacjonalizm.

Wstęp

Niebawem minie pół wieku, od kiedy w 1970 r. brytyjska badaczka Susan Strange opublikowała na łamach czasopisma „International Affairs" artykuł zatytułowany „Ekonomia międzynarodowa a stosunki międzynarodowe. Przypadek wzajemnego nieuznawania się". To publikacja, w której po raz pierwszy użyto terminu „międzynarodowa ekonomia polityczna" (*international political economy*) jako swego rodzaju programu badawczego i dydaktycznego z zadaniem zasypania luki między ekonomią międzynarodową (*international economics*) i międzynarodowymi stosunkami politycznymi (*international politics*). Jest to niezbędne, gdyż, jak pisała autorka tego artykułu, działania i polityka ekonomiczna rzadko są motywowane jedynie kosztami i korzyściami materialnymi, które można ująć ilościowo, lecz również celami

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

politycznymi i obawami oraz irracjonalnymi emocjami[1]. Pomimo takiej naturalnej integralności sfery ekonomicznej i politycznej w badaniu i nauczaniu ekonomiści nie uwzględniają znaczenia czynnika politycznego, a badacze międzynarodowych stosunków politycznych – ekonomii[2].

Sformułowany postulat badawczy Strange postanowiła wcielić w życie, w związku z czym z jej inicjatywy w 1971 r. w Królewskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (The Royal Institute of International Affairs at Chatham House) utworzono Zespół Międzynarodowej Ekonomii Politycznej (International Political Economy Group), który następnie w 1974 r. został afiliowany przy Brytyjskim Towarzystwie Studiów Międzynarodowych (British International Studies Association). Obecnie skupia około 400 badaczy[3]. Warto nadmienić, że w Stanach Zjednoczonych, gdzie międzynarodowa ekonomia polityczna rozwija się nadzwyczaj dynamicznie, dopiero w 2006 r. powołano do życia Towarzystwo Międzynarodowej Ekonomii Politycznej (International Political Economy Society) ulokowane przy Princeton University.

Stany Zjednoczone były drugim obok Wielkiej Brytanii krajem, gdzie równolegle rozwijano badania w duchu międzynarodowej ekonomii politycznej. W 1987 r. Robert Gilpin opublikował monografię, której tytuł został sformułowany następująco: „Ekonomia polityczna stosunków międzynarodowych" (*The Political Economy of International Relations*). Propozycja takiej nazwy się nie przyjęła, w związku z czym w wydanej w 2001 r. kolejnej monografii na ten temat posługuje się terminem międzynarodowa ekonomia polityczna[4].

Niewątpliwą zasługą Gilpina było zaproponowanie koncepcji międzynarodowej ekonomii politycznej w znaczeniu wzajemnego związku rynku i państwa, pomimo faktu, że te dwie sfery działają wedle odmiennej logiki. Siła i władza, stwierdzał, określają istotę politycznego działania, a rynek funkcjonuje wedle kryteriów ekonomicznej efektywności.

Istotnym wydarzeniem w rozwoju międzynarodowej ekonomii politycznej było utworzenie w 1994 r. w Wielkiej Brytanii czasopisma naukowego o tytule: „Review of International Political Economy", które uznaje się za najbardziej prestiżowe i wpływowe w tym obszarze wiedzy[5]. Inne liczące się brytyjskie czasopisma to: „New Political Economy", „Economics and Politics", „Competition and Change". W Stanach Zjednoczonych kwartalnik naukowy „International Organization" odegrał kluczową rolę w zainicjowaniu dyskursu naukowego międzynarodowej ekonomii politycznej

---

[1] S. Strange, *International economics and international relations: A case of mutual neglect*, „International Affairs" 1970, nr 2, s. 310.

[2] Ibidem, s. 313.

[3] Zob. www.bisa-ipeg.org.

[4] R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1987; idem, *Global Political Economy. Understanding the International Economy Order*, Princeton University Press, Princeton 2001.

[5] J. Johnson et al., *The future of international political economy: Introduction to the 20th anniversary issue of RIPE*, „Review of International Political Economy" 2013, nr 5, s. 1009–1023.

w latach 70. ubiegłego wieku i do dziś uchodzi za najważniejsze forum prezentacji badań w tej dziedzinie.

Począwszy od 1970 r., nastąpił bardzo szybki rozwój organizacyjny, dydaktyczny i metodologiczno-teoretyczny międzynarodowej ekonomii politycznej, który przyczynił się do stworzenie historiografii, będącej jej bardzo ważnym czynnikiem konstytucyjnym jako subdyscypliny nauki o stosunkach międzynarodowych[6]. Dotyczy to w pierwszej kolejności krajów anglosaskich: Wielkiej Brytanii, Kanady i USA. W Stanach Zjednoczonych jest uważana za najważniejszy obszar badawczy stosunków międzynarodowych, obok studiów bezpieczeństwa (*security studies*) i badania polityki zagranicznej (*foreign policy analysis*)[7]. Istotną cechą naukowego dyskursu w ramach międzynarodowej ekonomii politycznej jest metodologiczno-teoretyczny podział między szkołą amerykańską a szkołą angielską, które odwołują się do odmiennych założeń filozofii nauki konstytuujących tę subdyscyplinę[8].

Rozwój międzynarodowej ekonomii politycznej sprawił, że zaczęto stawiać pytanie o to, na ile jest ona subdyscypliną i w jakiej dyscyplinie nauk społecznych należy ją umieścić. Jako pierwszy podjął ten wątek amerykański badacz James Caporaso, w artykule zatytułowanym „Międzynarodowa ekonomia polityczna – dziedzina czy moda przejściowa", w którym argumentował, że w ramach narastającej integracji gospodarki światowej zasadniczemu przewartościowaniu podlega relacja między dwiema zmiennymi: potęgą (*power*) i bogactwem (*wealth*) państwa – co stwarza zapotrzebowanie na nowe teoretyczne objaśnienia zasadniczo odmienne od tych oferowanych przez ekonomię neoklasyczną. Biorąc pod uwagę to, że potęga i bogactwo to atrybuty państwa jako najważniejszego podmiotu stosunków międzynarodowych, naturalne jest rozwijanie badań międzynarodowej ekonomii politycznej w ramach stosunków międzynarodowych[9]. Ten pogląd jest obecnie powszechnie akceptowany, o czym zaświadcza treść dwóch brytyjskich publikacji encyklopedycznych poświęconych międzynarodowej ekonomii politycznej[10].

---

[6] B. Cohen, *International Political Economy: An International History*, Princeton University Press, Princeton, 2008; I. Hobson, *Revealing the Eurocentric fundations of IPE: A critical historiography of the discipline from the classical to the modern era*, „Review of the International Political Economy" 2013, nr 5, s. 1024–1054.

[7] R. Denemark, R. O'Brien, *Contesting the canon: International political economy at UK and US universities*, „Review of International Political Economy" 1997, nr 1, s. 214–238; D. Maliniak, S. Peterson, M. Tierney, *TRiP around the World: Teaching, research and policy views of international relations faculty in 20 countries*, http://irtheoryandpractice.wm.edu/projects/trip/TRiPAroundtheWorld2011.pdf (data dostępu: 15.02.2017); I. Sharman, K. Weaver, *RiPE, the American School and diversity in global IPE*, „Review of International Political Economy" 2013, nr 5, s. 1082–1100.

[8] Zobacz C. Murphy, D. Nelson, *International political economy: A tale of two heterodoxies*, „British Journal of Politics and International Relations" 2001, nr 1, s. 393–412; B. Cohen, *The Transatlantic divide. Why are American and British IPE so different?*, „Review of International Political Economy" 2007, nr 1, s. 197–219.

[9] J. Caporaso, *„IPE" – field or fad?*, „International Studies Notes" 1987, nr 1, s. 176–182.

[10] B. Weingast, D. Wittman (red.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, New York 2006; M. Blyth (red.), *The Routledge Handbook of International Political Economy*, Routledge, London 2009.

W Polsce badania międzynarodowej ekonomii politycznej na gruncie politologii są potępiane[11]. Niemniej jednak pojawiają się inicjatywy i działania ukierunkowane na rozwijanie badań w ramach tej subdyscypliny. Są to publikacje nowego pokolenia badaczy, takich jak Paulina Matera[12], Tomasz Kubin[13], Bartosz Michalski[14], Magdalena Trzcionka[15], Marcin Grabowski[16], Małgorzata Zachara[17], Marek Rewizorski[18], które w różnym stopniu nawiązują do związków polityki i ekonomii w stosunkach międzynarodowych. Jako istotny fakt należy odnotować wydanie w 2011 r. tłumaczenia pracy Johna Ravenhilla *Globalna ekonomia polityczna*[19].

W 2002 r. w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW utworzono Zakład Ekonomii Politycznej Stosunków Międzynarodowych, którego nazwa nawiązywała do tytułu monografii Gilpina z 1987 r. Pracami tego zakładu kieruje nieprzerwalnie piszący te słowa, który w 2006 r. opublikował rozdział w pracy zbiorowej o współzależności sfery politycznej i ekonomicznej[20]. Od 2002 r. wielu pracowników zakładu opublikowało monografie mieszczące się w obszarze badawczym międzynarodowej ekonomii politycznej[21]. W 2012 r. ukazała się praca zbiorowa pod tytułem *Geoekonomia*,

---

[11] Por. następującą opinię: „nie oznacza to jednak, że istnieje ekonomia polityczna stosunków międzynarodowych, jak sądzą niektórzy badacze, tworząc kalki językowe, nieumiejętnie tłumacząc terminy funkcjonujące w nauce anglosaskiej, szczególnie amerykańskiej. Na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych nie powinna funkcjonować inna dyscyplina naukowa. A taką jest właśnie ekonomia, która bada procesy gospodarowania. Tymczasem te procesy nie zachodzą w stosunkach międzynarodowych, ale poniżej ich poziomu, w ramach społeczeństw i państw". Cyt. za: R. Zięba, *Studia europejskie z perspektywy stosunków międzynarodowych*, w: K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Studia europejskie: Zagadnienia metodologiczne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 34–35.

[12] P. Matera, *Uwarunkowania ekonomiczne polityki Stanów Zjednoczonych wobec Europy Zachodniej za prezydentury Richarda M. Nixona (1969–1974)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

[13] T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2007.

[14] B. Michalski, *Międzyregionalne porozumienia handlowe. Transpacyficzny regionalizm jako alternatywa dla „wolnego" handlu*, Difin, Warszawa 2014.

[15] M. Trzcionka, *Sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.

[16] M. Grabowski, *Współpraca czy rywalizacja. Procesy i organizacje w regionie Azji i Pacyfiku na początku XXI wieku*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2015.

[17] M. Zachara, *Global governance. Ład międzynarodowy po zakończeniu stulecia Ameryki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.

[18] M. Rewizorski, *From Washington to St. Petersburg – Development of the G-20 as a New Center of Global Governance*, Logos, Berlin 2014.

[19] J. Ravenhill, *Globalna ekonomia polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

[20] E. Haliżak, *Współzależność polityki i ekonomii w stosunkach międzynarodowych*, w: E. Haliżak et al. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

[21] Zob. A. Jarczewska-Romaniuk, *Przedsiębiorstwa międzynarodowe*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2003; J. Nakonieczna, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych*, Difin, Warszawa 2006; A. Aleksy-Szucsich, *Economic Benefits of Ethnolinguistic Diversity*, Cambria Press, New York 2008; A. Wróbel, *Międzynarodowa wymiana usług*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009; idem, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Rambler, Warszawa 2014; R. Ulatowski, *Analiza porównawcza polityki energetycznej importerów i eksporterów surowców energetycznych na przykładzie Niemiec i Arabii Saudyjskiej.*

przygotowana wysiłkiem pracowników Zakładu Ekonomii Politycznej Stosunków Międzynarodowych[22].

W 2016 r. w ramach Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych powstała sekcja międzynarodowej ekonomii politycznej, której kierownictwo objęła Paulina Matera.

W kontekście powyższych faktów ilustrujących rozwój międzynarodowej ekonomii politycznej nasuwają się pytania o kryteria jej wyodrębniania jako subdyscypliny nauki o stosunkach międzynarodowych, a w szczególności o materialne i ideowe przesłanki jej powstania. A także o to, co konstytuuje jej obszar badawczy oraz o jej teorię i epistemologię. Mając to na uwadze, w artykule zostaną rozważone następujące kwestie. Po pierwsze, podjęty zostanie problem genezy koncepcji ekonomii politycznej, która jest ważnym źródłem ideowym międzynarodowej ekonomii politycznej. Po drugie, zostanie zrekonstruowany przebieg i ewolucja naukowego dyskursu o międzynarodowej ekonomii politycznej. Po trzecie, podjęta będzie próba zrekonstruowania zakresu przedmiotowego międzynarodowej ekonomii politycznej – czyli tego, co jest przedmiotem badania. Po czwarte, nastąpi odniesienie się do metodologiczno-teoretycznego statusu międzynarodowej ekonomii politycznej jako modelu badania stosunków międzynarodowych.

Ekonomia polityczna a międzynarodowa ekonomia polityczna

Jeśli przyjąć, że przedmiotem międzynarodowej ekonomii politycznej jest sfera wzajemnych interakcji między polityką i ekonomią w stosunkach międzynarodowych, to takie całościowe i holistyczne ujęcie wynikające z integralnego pojmowania świata społecznego nie jest niczym nowym, gdyż w historii nauk społecznych (filozofii społecznej) badanie polityki i ekonomii we wzajemnym związku datuje się od czasów filozofów greckich: Arystotelesa, Platona i Ksenofonta. Brytyjski badacz John Hobson zauważa, że rozwijanie badań w duchu międzynarodowej ekonomii politycznej nie zasługuje na miano zwrotu, ale jest powrotem do normalności[23].

Pierwszeństwo w badaniu związków polityki i ekonomii przypisać należy Arystotelesowi, który pisał na ten temat, co następuje:

> nauka o gospodarstwie, ekonomika i nauka o państwie (polityka) różnią się od siebie nie tylko o tyle, o ile różni się dom od państwa, dom bowiem i państwo stanowią właściwie przedmiot zainteresowania obydwu tych nauk […]. Otóż państwo jest największym zespołem domów, pól i posiadłości […]. Jasną zatem jest rzeczą, że ekonomika powstaniem swoim wyprzedza politykę i jej zakres działania jest pierwej. Gospodarstwo domowe jest bowiem częścią państwa.

Perspektywa geoekonomiczna, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016; K. Jędrzejewska, *Upadłość (bankructwo) państwa w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

[22] E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

[23] J. Hobson, *Revealing the Eurocentric foundations of IPE…*, op. cit., s. 1030.

Samą zaś ekonomią określał jako naukę o prowadzeniu gospodarstwa[24]. Należy jednakże zeznać, że samo pojęcie ekonomii (w języku greckim *oiconomos* powstało z połączenia dwóch pojęć: *oiko* – dom i *nomos* – prawo) zostało wcześniej doprowadzone do dyskursu naukowego przez Ksenofonta[25]. Pojęciem pokrewnym ekonomii, którym posługiwali się greccy filozofowie, była chremastyka, oznaczająca wiedzę o bogaceniu się z tytułu posiadania ziemi, handlu i obiegu pieniądza.

Ze starożytnej tradycji integralnego ujmownia polityki i ekonomii wywodzi się pojęcie ekonomii politycznej, użyte po raz pierwszy w historii nowożytnej przez francuskiego badacza Montchretiena, który w 1615 r. opublikował książkę pt. *Traite de L'economie politique*. Przymiotnik polityczny miał oznaczać, że chodzi tutaj o prawa gospodarstwa państwowego[26]. W Wielkiej Brytanii, ojczyźnie rewolucji przemysłowej, pojęcie ekonomii politycznej zostało wprowadzone przez Jamesa Stewarda w opublikowanej przez niego w 1767 r. pracy *Inquiry into the Principles of Political Economy*.

Wydane dziesięć lat później, w 1776 r., fundamentalna w historii myśli ekonomicznej praca autorstwa Adama Smitha (*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*) nawiązała do chremastyki jako koncepcji ekonomicznej. Brytyjski badacz Matthew Watson zauważa, że dla Arystotelesa ważne było rozróżnienie między produkcją jako procesem a tworzeniem bogactwa. Jest oczywiste, że tworzy się na bazie produkcji, ale czym innym jest podporządkowanie produkcji tworzeniu bogactwa jednostek z jednej strony, a z drugiej zaspakajanie potrzeb społecznych zgodnie z zasadą dystrybutywnej sprawiedliwości. Ten pierwszy rodzaj tworzenia bogactwa odpowiada greckiemu pojęciu chremastyki, a to drugie pojęcie ekonomii[27].

Pojęcie ekonomii politycznej nawiązało do ducha i litery greckiego pojęcia *oikonomos*, czyli idei całościowego ujęcia procesu gospodarowania obejmującego produkcję i podział dóbr. Badania ekonomii politycznej określano mianem wielodyscyplinarnych (*polymath*), ponieważ swoich badań nie ograniczali wyłącznie do ekonomii jako takiej, ale uwzględniali także problemy tworzące kontekst procesów gospodarowania, to jest polityczne, prawne, filozoficzne, etyczne, kultury i sztuki. Takie ujęcie ekonomii politycznej było zatem tożsame z traktowaniem jej jako dyscypliny badającej całokształt zjawisk społecznych i w literaturze przedmiotu jest określane jako okres integralności dyscyplinarnej (*pre-disciplinary*). Zakończył się w on drugiej połowie XIX w. wyodrębnieniem się szczegółowych dyscyplin nauk społecznych, takich jak: ekonomia, nauka o polityce, prawo, socjologia, antropologia – rozpoczął się okres podyscyplinarności (*post-disciplinary*)[28].

---

[24] Arystoteles, *Polityka*, PWN, Warszawa 1964, s. 3–37.

[25] J. Ingram, *Historia ekonomii politycznej*, przeł. Z. Daszyńska-Golińska, Wydawnictwo E. Friedlein, E. Wende i Spółka, Kraków–Warszawa 1907.

[26] O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, PWN, Warszawa 1974, s. 32–33.

[27] M. Watson, *Foundations of International Political Economy*, Palgrave, Basingstoke 2005, s. 28–29.

[28] B. Jessor, Ngai-Ling Sum, *Predisciplinary and post-disciplinary perspective*, „New Political Economy" 2001, nr 1, s. 89–101.

Klasyczną ekonomię polityczną można zatem określić mianem dyscypliny nauk społecznych spełniającej kryteria interdyscyplinarności czy wręcz transdyscyplinarności[29]. Badacze historii myśli ekonomicznej wskazują, że ekonomia klasyczna reprezentowałą sobą swego rodzaju „polihistoryczną wiedzę", w ramach której rozważania o charakterze ściśle ekonomicznym były jedynie jej fragmentem. W istocie przedmiotem badań była istota natury ludzkiej i zachowań społecznych, historia, psychologia społeczna, filozoficzne rozważania o relacji między ekonomią a społeczeństwem, roli jednostki w społeczeństwie, funkcjonowaniu instytucji gwarantujących ład i porządek społeczny[30]. Wskazuje się, że takie podejście badawcze charakteryzowało się analizą wzajemnych zależności między teorią i praktyką, ponieważ relacje ekonomiczne analizowano w kontekście bieżących społecznych uwarunkowań[31].

W drugiej połowie XIX w. z ekonomii klasycznej, tj. ekonomii politycznej, wyłoniła się nowa dyscyplina – ekonomia, zwana także ekonomią neoklasyczną. Przyjmuje się, że opublikowanie w 1890 r. przez Alfreda Marshalla pracy *Zasady ekonomii* (*Principles of Economics*) było punktem zwrotnym w rozwoju nowej dyscypliny, która zerwała z tradycją ekonomii politycznej. Przejawiało się to w przyjęciu całkowicie nowych założeń badawczych odwołujących się do racjonalności podmiotu gospodarującego (*homo economicus*), optymalizacji wyboru (*utility maximalization*) oraz zastąpienie badania stosunków produkcji i dystrybucji analizą wymiany w kategoriach ilościowych i jako formy optymalnej alokacji zasobów[32]. Tę jakościową zmianę adekwatnie ujął jakiś czas temu George Stigler, pisząc, że w ekonomii neoklasycznej indywidualny podmiot ekonomiczny przestał być traktowany w kategoriach uwarunkowań historyczno-socjologicznych, które zostały zastąpione przez kryteria racjonalności[33].

W tej zmianie i, zdaniem Joan Edelman Spero, w tym podziale zasadniczą rolę odegrała myśl liberalna, w której odrzucono klasyczną koncepcję jednolitego porządku polityczno-ekonomicznego, zastępując ją koncepcją dwóch rodzajów porządku.

Pierwszy to system ekonomiczny (produkcja, konsumpcja, dystrybucja) działający zgodnie z prawami natury, które są podstawą harmonii interesów ekonomicznych. Realizują się one najpełniej bez interwencji rządu (sfera polityki).

Drugi to system polityczny, który odnosi się do zjawiska władzy, wpływu i podejmowania decyzji. W przeciwieństwie do ekonomii nie działa zgodnie z prawem natury ani nie implikuje harmonii interesów. Polityka rządu jest niezbędna dla

---

[29] B. Nicolescu (red.), *Transdisciplinarity – Theory and Practice*, Hampton Press, Kresskill 2000, s. 1.

[30] Zobacz m.in.: R. Heilbroner, *The Wordly Philosophers: The Lives, Times and Ideas of the Great Economic Thinkers*, Penguin, Harmondsworth 2000; G. Hodgson, *How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science*, Routledge, London 2001. W polskiej literaturze przedmiotu zob. W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2000.

[31] L. Hunter, A. Muscatelli, *Political Economy: Whence and Whither?*, „Scottish Journal of Political Economy" 1997, nr 4, s. 353.

[32] M. Bernstein, *American economist and the „Marginalist Revolution": Notes on the intellectual and social context of professionalization*, „Journal of Historical Sociology" 2003, nr 1, s. 135–180.

[33] G. Stigler, *Does economics have a useful past?*, „History of Political Economy" 1969, nr 1, s. 217–230.

utrzymania prawa, porządku i obrony, ale nie powinna ingerować w sferę ekonomii. W stosunkach międzynarodowych warunkiem pokoju i wspólnoty interesów jest izolacja sfery polityki i ekonomii, gdyż wolny handel w sposób naturalny przynosi dobrobyt i pokój[34].

Pomimo dominacji ekonomii klasycznej w dyskursie naukowym tradycja ekonomii politycznej jest w nim obecna, o czym świadczy popularność czasopisma „New Political Economy" oraz sztandarowa publikacja z 1992 r. autorstwa Jamesa Caporasa i Davida Levine'a *Theories of Political Economy*. To wyjątkowe dzieło, będące podsumowaniem ponad 200-letniej tradycji, w którym zaproponowano nowe ujęcia relacji między sferą polityki i ekonomii. Autorzy przyjmują bowiem założenie, że te dwie sfery nie są całkowicie rozłączne, wręcz przeciwnie, ich treści znaczeniowe się nakładają. Polityczność ekonomii przejawia się w tym, że rynek ma naturę polityczną, niezależnie od tego, czy jest on przedmiotem regulacji rządu, czy też nie. Natomiast politykę pojmuje się w kategoriach wyborów ekonomicznych i alokacji zasobów[35].

Geneza dyskursu o międzynarodowej ekonomii politycznej

Programy badawcze, subdyscypliny i dyscypliny w naukach społecznych powstają i ewoluują w danym kontekście historycznym kształtowanym przez nowe fakty i tendencje rozwojowe, które stwarzają zapotrzebowanie na nowe narzędzia analizy i sposoby objaśniania. Nie inaczej było w przypadku międzynarodowej ekonomii politycznej, która jako podejście badawcze (model analizy) zaczęła się kształtować na przełomie lat 60. i 70. XX w. Wielu badaczy wskazuje na 1970 r. jako swego rodzaju „rok zerowy" w genezie międzynarodowej ekonomii politycznej, za sprawą publikacji wspomnianego artykułu autorstwa Strange. W rzeczywistości był to proces przewartościowań w badaniu stosunków międzynarodowych inspirowany zasadniczymi zmianami strukturalnymi, jakie zaczęły się w nich dokonywać.

Okres zimnej wojny w sposób naturalny implikował, że kwestie bezpieczeństwa i strategii militarnej były traktowane priorytetowo, co przejawiało się w absolutnej dominacji realizmu jako modelu analizy. W praktyce i teorii traktowano je priorytetowo (*high politics*), ponieważ Związek Radziecki i ideologie komunistyczne postrzegano jako egzystencjalne zagrożenie dla Zachodu. W tych warunkach naturalne było traktowanie międzynarodowej współpracy gospodarczej jako kwestii mało znaczącej (*low politics*)[36]. Wyjątkiem były publikacje Alfreda Hirschmana i Jacoba Vinera, do których zaczęto nawiązywać dwie dekady później.

---

[34] J.E. Spero, *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin Press, New York 1977, s. 1–2.

[35] J. Caporaso, D. Levine, *Theories of Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 1–6.

[36] J.E. Spero, op. cit., s. 4; M. Mastanduno, *Economics and security in statecraft and scholarship*, „International Organization" 1998, nr 4, s. 825–854.

Ten pierwszy już w 1945 r. zasłynął publikacją o znaczeniu handlu zagranicznego dla potęgi państwa[37]. Viner, znany bardziej jako twórca teorii unii celnej[38], w artykule opublikowanym w inicjalnym numerze czasopisma „World Politics" jako pierwszy podjął temat relacji między potęgą państwa i jego bogactwem. Sformułowane wtedy przez niego założenia na ten temat zachowują swoją aktualność do chwili obecnej. Oto one: 1) Bogactwo jest absolutnie niezbędnym środkiem potęgi dla zapewnienia bezpieczeństwa i przeciwstawienia się agresji. 2) Siła jest istotnym i wartościowym środkiem osiągania i zachowania bogactwa. 3) Bogactwo i siła są najważniejszymi celami polityki państwa. 4) W dłuższym czasie występuje harmonia między tymi istotnymi celami, chociaż w szczególnych przypadkach jest konieczne, aby przez jakiś czas ponosić koszty ekonomiczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa militarnego, co w długim okresie będzie miało pozytywny wpływ na dobrobyt[39].

Powyższy model postrzegania i badania stosunków międzynarodowych stał się aktualny za sprawą ważnych strukturalnych zmian w gospodarce światowej w dekadzie lat siedemdziesiątych, które sprawiły, że kwestie ekonomiczne, dotąd marginalne, nabrały pierwszorzędnego znaczenia i nie sposób było nie uwzględniać ich w badaniu stosunków międzynarodowych. Było to swoiste preludium współczesnej globalizacji.

Ogólnie rzecz biorąc, lata 70. ubiegłego stulecia w historii najnowszej stosunków międzynarodowych były wyjątkowe ze względu na ich przełomowy charakter. Był to czas, kiedy okazało się, że stworzony po II wojnie światowej ład ekonomiczny pod wpływem nowych jakościowo zmian strukturalnych w gospodarce i technologii okazał się dysfunkcjonalny[40]. Stworzyło to wyjątkowe zapotrzebowanie na nowe ujęcia i konceptualizację nowej rzeczywistości międzynarodowej. Jako jedna z pierwszych zidentyfikowała tę potrzebę Strange, stwierdzając:

> To, co mam na uwadze, jest ważniejsze niż wzrost ekonomicznej współzależności i interakcji. Chodzi o to, że coraz większe tempo rozwoju ekonomii międzynarodowej napotyka przeszkodę w postaci statycznego i sztywnego politycznego systemu międzynarodowego [*international political system*][41].

Najważniejszą strukturalną zmianą w stosunkach międzynarodowych lat 70. był rozwój integracji gospodarczej w ramach EWG w Europie Zachodniej[42]. Postawił on na porządku dziennym problem roli państwa, czyli to, co polityczne w tym procesie.

---

[37] A. Hirszman, *National Power and Structure of Foreign Trade*, University of California Press, Berkley 1945.

[38] J. Viner, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950.

[39] Idem, *Power versus plenty as objectives of foreign policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*, „World Politics" 1948, nr 1, s. 10.

[40] F. Block, *The Origins of International Economics Disorder*, University of California Press, Berkley 1977.

[41] S. Strange, *International economics and international relations…*, op. cit., s. 304.

[42] B. Russett, *International Regions and the International System. A Study in Political Ecology*, Rand McNally, Chicago 1967.

Jako pierwszy zwrócił na to uwagę amerykański badacz Stanley Hoffmann[43]. Bela Balassa, teoretyk regionalnej integracji gospodarczej, sformułował pionierski pogląd mówiący, że bez uwzględnienia kontekstu politycznego nie da się zrozumieć zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej[44].

Kolejna ważna zmiana strukturalna dokonała się w Międzynarodowym Systemie Walutowym ustanowionym w Bretton Woods w 1944 r., który był podstawą liberalnego porządku międzynarodowego po II wojnie światowej. 15 sierpnia 1971 r. ówczesny prezydent USA Richard Nixon ogłosił wprowadzenie nowej zagranicznej polityki ekonomicznej, w ramach której zawieszono wymienialność dolara USA na złoto i dokonano jego dewaluacji z myślą o przywróceniu równowagi w bilansie płatniczym[45]. Jednostronna dewaluacja amerykańskiej waluty zapoczątkowała odejście od systemu stałych kursów walutowych, które gwarantowały stabilność systemu międzynarodowego, na rzecz kursów zmiennych – co ostatecznie dokonało się w 1973 r. Owa fundamentalna zmiana pociągała za sobą konieczność nowych rozwiązań instytucjonalnych odnośnie do współpracy międzynarodowej. Nie można było tego dokonać bez politycznej akceptacji państw. W ten sposób kwestie współpracy monetarnej nabrały równie ważnego znaczenia jak te związane z bezpieczeństwem narodowym.

Pod koniec lat 60. jako zupełnie nowy ujawnił się problem przedsiębiorstw międzynarodowych, które miały znaczenie ekonomiczne, lecz także generowały poważne implikacje polityczne, ponieważ te nowe podmioty ze względu na swoją potęgę ekonomiczną stwarzały wyzwania dla funkcjonowania państw i ich suwerenności[46]. Było to na tyle nowe zjawisko, że ujmowano je bardziej w kategoriach politycznych, pod kątem tego, na ile reprezentują one interesy kraju siedziby i stanowią problem dla kraju lokaty filii zagranicznej[47].

Ważną materialną przesłanką narodzin dyskursu o międzynarodowej ekonomii politycznej była rewolucja technologiczna (rewolucja naukowo-techniczna), którą w tamtym okresie zaczęto traktować jako najważniejszy, wręcz strukturalny, czynnik zmiany w stosunkach międzynarodowych[48]. Rozwój informatyki i rosnące zastosowania komputerów w przemyśle i w życiu codziennym traktowano jako przełomowe wydarzenia o konsekwencjach dla wszystkich sfer życia społecznego, nie wyłączając

---

[43] S. Hoffmann, *Obstinate or obsolete? The fate of nation-state and the case of Western Europe*, „Daedalus" 1966, nr 95.

[44] B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Richard Irwin, London 1962.

[45] F. Bergsten, *The new economics and U.S. foreign policy*, „Foreign Affairs" 1972, nr 50, s. 199–222.

[46] Zob.: S. Vernon, *Sovereingty at Bay: The Multinational Spreed of US Enterprises*, Basic Books, New York 1972; idem, *The Economic and Political Consequences of Multinational Enterprises*, Harvard University Press, Boston 1972.

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

[48] J. Ruggie, *International responses to technology: Concepts and trends*, „International Organization" 1975, nr 3, s. 557–583.

stosunków międzynarodowych. Przejawem tego była debata o luce technologicznej między USA a Europą Zachodnią (ze względu na przewagę USA i zapóźnienie Europy Zachodniej). W 1968 r. dzięki publikacji amerykańskiego badacza i zarazem polityka, Richarda Coopera, do obiegu naukowego weszło pojęcie ekonomicznej współzależności. Inspiracją do napisania tej książki było widoczne już wtedy umiędzynarodowienie produkcji za sprawą przedsiębiorstw międzynarodowych, wzrost powiązań handlowych oraz, co było zupełną nowością, powstanie rynku eurodolara w Europie Zachodniej, który w wyjątkowy sposób uzależniał ówczesne państwa nawzajem w sferze finansowo-walutowej[49].

Problem ekonomicznej współzależności stał się przedmiotem niezliczonych opracowań w postaci artykułów i monografii, ale w sposób najbardziej innowacyjny uogólnili ten problem dwaj amerykańscy uczeni Robert Keohane i Joseph Nye w opublikowanej w 1977 r. pracy *Power and Interdependence*[50]. To niewątpliwie przełomowa publikacja w nauce o stosunkach międzynarodowych na miarę tej autorstwa Hansa Horgenthana z 1948 r. O ile ta druga jest swego rodzaju biblią realizmu jako teorii stosunków międzynarodowych, tak ta pierwsza pełni analogiczną funkcję, ale w odniesieniu do liberalnej/neoliberalnej teorii stosunków międzynarodowych.

W pracy Keohane'a i Nye'a zaoferowano zupełnie nową, alternatywną w stosunku do realizmu, wizję stosunków międzynarodowych polegającą na odrzuceniu państwocentrycznego paradygmatu i strukturalnej anarchiczności systemu międzynarodowego, w którym dominują stany rywalizacji i konfliktu. W rzeczywistości, jak argumentowali, jest inaczej, gdyż ze względu na przejawienie się „kompleksowej współzależności" przeważają tendencje do współpracy, a nie do konfliktu. To nowe pojęcie, ich zdaniem, zmienia całkowicie logikę stosunków politycznych między państwami w ten sposób, że zasobowe ujęcie kategorii *power* przekształca się w zasobność do kontrolowania przez państwa efektów ich działalności. Praca, o której mowa, to wyjątkowo interesująca i oryginalna propozycja badawcza konceptualizująca relację między sferami ekonomii i polityki w stosunkach międzynarodowych.

Wkładu Keohane'a i Nye'a nie sposób przecenić, biorąc pod uwagę także to, że są oni twórcami „transnarodowego paradygmatu" stosunków międzynarodowych, który jest ważnym elementem konstytuującym fundament międzynarodowej ekonomii politycznej, ale na kanwie którego w następnych dekadach toczyły się poważne debaty między przedstawicielami liberalnej i realistycznej teorii stosunków międzynarodowych. Przypomnijmy, że podstawą nowego paradygmatu było twierdzenie mówiące, iż obok państw (sfera polityki) rozwijają się stosunki między aktorami pozapaństwowymi

---

[49] R. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, Mebraw Hill, New York 1968.

[50] Zob.: R. Keohane, J. Nye Jr., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little Brown, Boston 1977; eidem, *Power and interdependence revisited*, „International Organization" 1987, nr 4, s. 725–753; eidem, *Power and Interdependence*, wyd. 3, Little Brown, Boston 2001.

o charakterze ekonomicznym (*transnational relations*)[51] oraz między różnymi jednostkami i organami rządowymi (*transnational relations*)[52]. Badacze ci, formułując taki paradygmat, przeciwstawiali go monodyscyplinarnym ujęciom tak charakterystycznym w politologii, gdzie polityczności przypisuje się jedyną cechę stosunków międzynarodowych, pomijając inne istotne, wynikające z procesów gospodarowania i oddziaływania kultury i cywilizacji. Przypomnieć należy, że autorzy artykułu z 1971 r. apelowali o zredefiniowanie sposobu ujmowania roli państwa w nowych okolicznościach, a nie o jego pomijanie[53].

W 1975 r. z inicjatywy Keohane'a i Nye'a zorganizowano konferencję poświęconą relacjom między polityką i ekonomią w stosunkach międzynarodowych, której wyniki w postaci artykułów opublikowano w specjalnej edycji czasopisma „International Organization". Najważniejszy z nich, autorstwa Freda Bergstena, Keohane'a i Nye'a, nosił tytuł „Międzynarodowa ekonomia i międzynarodowa polityka" (*International economics and international politics*) i może być uznany za przełomowy, gdyż po raz pierwszy zaproponowano w nim metodę badań wzajemnych relacji między sferami stosunków ekonomicznych i politycznych[54]. Warto odnotować, że referaty ze wspomnianej konferencji zostały także opublikowane w pracy zbiorowej pod redakcją dwóch znanych ekonomistów amerykańskich[55].

Analizując genezę i rozwój międzynarodowej ekonomii politycznej, nie sposób nie podkreślić kluczowej roli, jaką w tym procesie odegrał inny amerykański uczony, Robert Gilpin, który określał siebie jako umiarkowanego realistę, tj. takiego, który podziela tylko jej ogólne założenia filozoficzne [56]. Wychodząc z tych przesłanek, uważał włączenie problematyki ekonomicznej do badań stosunków międzynarodowych za bezwzględnie konieczne, czemu dał wyraz w artykule opublikowanym w 1971 r.[57] Cztery lata później przedstawił pionierski tekst, który wyznaczył standard teoretyzowania w międzynarodowej ekonomii politycznej. Zaproponował w nim trzy modelowe ujęcia relacji ekonomia–polityka w stosunkach międzynarodowych. Uważał, że sfera

---

[51] J. Nye, R. Keohane, *Transnational relations and world politics*, „International Organization" 1971, s. 3, s. 329–349.

[52] R. Keohane, J. Nye, *Transgovernmental relations and international organizations*, „World Politics" 1974, t. 27, nr 1, s. 39–62.

[53] R. Keohane, J. Nye, *Transnational relations and world politics. A conclusion*, „International Organization" 1971, t. 25, nr 3, s. 721–748.

[54] F. Bergsten, R. Keohane, J. Nye, *International economics and international politics. A framework for analysis*, „International Organizations" 1975, nr 1, s. 3–36.

[55] F. Bergsten, L. Krause (red.), *World Politics and International Economics*, Brokings Institution, Washington 1975.

[56] *Conversation in international relations: Interview with Robert Gilpin*, „International Relations" 2005, nr 3, s. 361–372.

[57] R. Gilpin, *The politics of transnational economic relations*, „International Organization" 1971, nr 3, s. 398–419.

ekonomii dominuje nad polityką w modelach liberalnym i marksistowskim, a według modelu realistycznego (merkantylistycznego) jest odwrotnie[58].

W historiografii międzynarodowej ekonomii politycznej wyjątkowo ważne miejsce zajmują dwie monografie Gilpina opublikowane kolejno w 1987 i 2001 r. Ich wyjątkowość polega na tym, że wyznaczyły standardy dyskursu naukowego poprzez ukazanie ideowych i materialnych przesłanek tej subdyscypliny, jej obszaru badawczego oraz teoretyzowania[59].

Powstanie międzynarodowej ekonomii politycznej zawdzięczać należy grupie badaczy z Wielkiej Brytanii (Susan Strange i Robert Cox) oraz USA (Robert Gilpin, Peter Katzenstein, Robert Keohane, Charles Kindleberger i Stephen Krasner) określanych mianem „siedmiu wspaniałych" (*magnificent seven*). Wzorując się na tradycji ekonomii politycznej, dostrzegali potrzebę integralnego ujmowania polityki i ekonomii w obliczu strukturalnych zmian w stosunkach międzynarodowych, które były początkiem współczesnej globalizacji. Ich wkład polegał na tym, że rozpatrywaną do tej pory wewnętrzną relację polityka−ekonomia dostosowali do specyfiki stosunków międzynarodowych, tworząc tym samym podwaliny nowej dyscypliny. Ważną rolę odegrało rosnące przekonanie wśród nowej generacji badaczy, iż realizm ma ograniczone możliwości objaśniania tych nowych jakościowo zjawisk i procesów. Keohane tak scharakteryzował tamten okres: „Byliśmy młodzi, pełni energii, [byliśmy] przyjaciółmi, którzy dyskutowali i nie zgadzali się we wszystkim"[60]. Warto odnotować również to, że amerykańscy twórcy międzynarodowej ekonomii politycznej Keohane i Nye byli związani z Uniwersytetem Harvarda i w literaturze przedmiotu identyfikuje się ich jako założycieli Harwardzkiej Szkoły Liberalnej Teorii Stosunków Międzynarodowych[61].

Obszar badawczy międzynarodowej ekonomii politycznej

Na początku tej części artykułu niezbędne jest terminologiczne rozstrzygnięcie i wskazanie na rozłączność dwóch terminów stosowanych wymiennie w bogatej literaturze przedmiotu; chodzi o globalną ekonomię polityczną (*global political economy*) i międzynarodową ekonomię polityczną (*international political economy*). Ten pierwszy termin, najogólniej rzecz biorąc, oznacza gospodarkę światową składającą się z gospodarek narodowych, między którymi istnieje wysoki i złożony poziom współzależności nadający jej *de facto* globalny charakter[62]. W tak zglobalizowanej

[58] R. Gilpin, *Three models of the future*, w: F. Bergsten, L. Krause (red.), op. cit., s. 37–60.

[59] R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, op. cit.; idem, *Global Political Economy…*, op. cit.

[60] R. Keohane, *The old IPE and the new*, „Review of International Political Economy" 2009, nr 1, s. 36.

[61] D. Long, *„The Harvard School of Liberal International Theory": A case for clousure*, „Millennium" nr 3, s. 489–505.

[62] P. Hirst, G. Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Polity, Cambridge 1996.

gospodarce państwa są tyleż podmiotami ekonomicznymi – co politycznymi. To uzasadnia brzmienie terminu globalna ekonomia polityczna, który został wprowadzony do obiegu naukowego przez Williama Thompsona[63], Gilpina[64] i Johna Ravenhilla[65]. Jego treść odnosi się do empirycznej rzeczywistości, czyli tego, co badamy na podstawie przyjmowanych założeń ontologicznych. To kryterium przesądza o tym, że drugi termin, międzynarodowa ekonomia polityczna, oznacza subdyscyplinę nauki o stosunkach międzynarodowych, które ma własny przedmiot badania identyfikowany na podstawie różnych kryteriów.

Obszary badawcze (sub)dyscyplin w naukach społecznych wyodrębnia się z uwagi na potrzebę zapewnienia większych specjalizacji i profesjonalizmu w badaniach. W dotychczasowej praktyce naukowej wypracowano i przyjęto wiele kryteriów i procedur identyfikacji obszarów badawczych. Przyjmuje się że wstępnym, ale niezbędnym, warunkiem jest intersubiektywna zgoda badaczy odnośnie do wspólnego przedmiotu badania. Na tej podstawie stawia się pytania badawcze i formułuje teorie naukowe, które tworzą dyskurs, z czasem przeistaczający się w historiografię, ważny czynnik wyodrębniający dany obszar wiedzy. W ciągu nieomal pół wieku, które upłynęło od sformułowania pierwszych postulatów badawczych o potrzebie przezwyciężenia podziału w niezależnym od siebie badaniu sfery stosunków politycznych i ekonomicznych, wyodrębniła się wspólnota uczonych, których domeną badawczą jest międzynarodowa ekonomia polityczna. To swego rodzaju wspólnota epistemiczna, a jej istnienie według kryteriów socjologii wiedzy zaświadcza o istnieniu obszaru badawczego, na bazie którego się ona identyfikuje i integruje. Dwa znakomite artykuły brytyjskiego badacza Johna Hobsona dowodzą w przekonywujący sposób, jak to kryterium konstytuuje międzynarodową ekonomię polityczną jako subdyscyplinę o określonym obszarze badań[66].

Nieomal dwie dekady temu ukazały się publikacje, które uznaje się za manifesty naukowe uzasadniające obszar badawczy międzynarodowej ekonomii politycznej dwóch epistemicznych wspólnot: amerykańskiej skupionej wokół czasopisma „International Organization" oraz brytyjsko-kanadyjskiej. Ta pierwsza przedstawiła swoje poglądy na temat subdyscypliny w specjalnym wydaniu czasopisma, o którym mowa, z okazji jego pięćdziesięciolecia („International Organization" 1999, nr 4), podczas gdy ta druga w pracy zbiorowej pod redakcją Richarda Stubbsa i Geoffreya Underhilla[67]. Lektura tych dwóch wydawnictw dostarcza istotnych informacji odnośnie do pojmowania obszaru badawczego poprzez wskazanie prob-

[63] W. Thompson, *The Emergence of Global Political Economy*, Routledge, London 2000.

[64] R. Gilpin, *Global Political Economy…*, op. cit.

[65] J. Ravenhill, op. cit.

[66] J. Hobson, *Revealing the Eurocentric foundations of IPE…*, op. cit.; idem, *Reconstructing the non-Eurocentric foundations of IPE: From open economy politics to intercivilizational political economy*, „Review of International Political Economy" 2013, nr 5, s. 1055–1081.

[67] R. Stubbs, G. Underhill, *Political Economy and the Changing Global Order*, Oxford University Press, Ontario 2000.

lemów uznanych za ważne z punktu widzenia poszczególnych autorów, takich jak: Robert Keohane, John Ruggie, Stephen Krasner, John Marsh, Edward Haas, Geoffrey Garrett, Stanley Hoffmann, Peter Katzenstein („International Organization") i Susan Strange, Robert Cox, Stephen Gill, Philip Cerny, William Coleman, Eric Helleiner, Peter Katzenstein (publikacja brytyjsko-kanadyjska).

Obydwa zespoły badaczy zgadzały się, że obszar badawczy międzynarodowej ekonomii politycznej jest funkcją wzajemnego oddziaływania sfery politycznej i ekonomicznej. Klasycy subdyscypliny, Keohane, Katzenstein i Krasner, przyjmowali ją w takim właśnie brzmieniu, mówiąc, że zajmuje się relacjami polityki i ekonomii w skali światowej[68]. Inny klasyk, Gilpin, definiował obszar bardziej jednoznacznie, bo w kategoriach rynku i państwa, będących emanacją tego, co ekonomiczne, i tego, co polityczne. Amerykański ekonomista Charles Kindleberger wprowadził np. do obiegu naukowego pojęcia polityki ekonomii międzynarodowej i ekonomiki polityki międzynarodowej[69].

W naszym przekonaniu proste zestawienie politycznych uwarunkowań ekonomii międzynarodowej (gospodarki światowej) i, odwrotnie, ekonomicznych uwarunkowań na przykład polityki bezpieczeństwa jest nazbyt mechaniczne i zawężające. Traktowanie odpowiednio polityki i ekonomii jako zmiennych zależnych i niezależnych grzeszy brakiem kontekstualizacji poprzez nieuwzględnienie podstawowego faktu, jakim jest to, że interakcje, o których mowa, zachodzą w stosunkach międzynarodowych – w relacjach między suwerennymi państwami. Na ten właśnie aspekt zwraca uwagę Benjamin Cohen, twierdząc, że międzynarodowa ekonomia polityczna to obszar przezwyciężenia podziału między ekonomią międzynarodową (*international economics*) i stosunkami międzynarodowymi[70] (jeśli się je ujmuje wyłącznie w kategoriach stosunków politycznych).

Susan Strange przedstawiła oryginalną i całościową zarazem propozycję obszaru badawczego MEP. Dokonała tego, odwołując się do czterech najważniejszych wartości społecznych: bogactwa, bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości. W związku z tym przedmiotem badania tej subdyscypliny są według niej „wszelkie społeczne, polityczne i ekonomiczne uwarunkowania globalnego systemu produkcji, wymiany i dystrybucji oraz wkład wymienionych czterech wartości"[71].

Kontekst przejawiania się relacji polityki i ekonomii w stosunkach międzynarodowych to międzynarodowość, której cechy strukturalne (m.in. anarchiczność) czynią ją zupełnie nieporównywalną ze sferą stosunków wewnątrz państwa[72].

---

[68] R. Keohane, P. Katzenstein, S. Krasner, *International organizations and study of world politics*, „International Organization" 1995, nr 4, s. 645.

[69] Ch. Kindleberger, *Power and Money: The Politics of International Economics and Economics of International Politics*, Basic Books, New York 1970.

[70] B. Cohen, *International Political Economy…*, op. cit., s. 3.

[71] S. Strange, *States and Markets*, Pinter, London 1994, s. 18.

[72] E. Haliżak, *Obszar badawczy nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2015, nr 2, s. 14–19.

W wymiarze analitycznym *differentia specifica* relacji polityka–ekonomia w stosunkach międzynarodowych polega na tym, że jest to w istocie relacja między trzema zmiennymi: polityką i ekonomią, które mogą być na przemian ujmowane jako zmienne zależne i niezależne, oraz międzynarodowością jako zmienną interweniującą, czyli modyfikującą wartości i cech dwóch pierwszych. Międzynarodowość jako zmienna interweniująca lokuje się między polityką oraz ekonomią i oddziałuje na istotę i charakter związków przyczynowo-skutkowych między nimi.

Termin międzynarodowa ekonomia polityczna denotuje treści, które wyznaczają jej obszar badawczy rozumiany jako ontologiczna integralność ekonomii i polityki w połączeniu z cechą międzynarodowości. Tak zidentyfikowany obszar międzynarodowej ekonomii politycznej jest całkowicie rozłączny od tego, który denotuje termin ekonomia polityczna, odnoszący się do kontekstu wewnątrzkrajowego.

Identyfikacja obszaru badawczego analizowanej przez nas subdyscypliny nie może się ograniczać jedynie do przyjmowania definicji operacyjnych bez narażania się na zarzut subiektywizmu. Jednym ze sposobów przezwyciężenia tej niedogodności jest odwołanie się do procedury przyjmowania założeń ontologicznych. Wiadomo, że dokonując takiej procedury na początku procesu badawczego, wychodzimy od istniejącego stanu wiedzy w formie modeli, teorii i koncepcji badawczych. Teoretyczny pluralizm w naukach społecznych, również w nauce o stosunkach międzynarodowych, implikuje potrzebę przyjęcia danej perspektywy badawczej, w kategoriach której dokonuje się założeń odnośnie do ontologii, czyli przedmiotu badania.

W międzynarodowej ekonomii politycznej takim punktem odniesienia są trzy modele – szkoły myślenia lub, jak ujmuje to Gilpin, trzy analityczne perspektywy badawcze, z których każda we właściwy sobie sposób definiuje relację między sferą polityki i ekonomii w stosunkach międzynarodowych. Są to: ekonomiczny nacjonalizm, liberalizm i marksizm[73].

Pierwsza ze szkół, ekonomiczny nacjonalizm, w bogatej literaturze przedmiotu przyjmuje także nazwy „merkantylizm", neomerkantylizm", „realizm", „ekonomiczny realizm". Zgodnie z nim państwo (czyli to, co polityczne) jest najważniejszym podmiotem – co implikuje założenie o pierwszeństwie polityki w stosunku do innych obszarów życia społecznego, w tym także ekonomii. W relacji państwo–rynek to pierwsze ma głos decydujący, ponieważ rynek nie jest naturalnym i niezależnym bytem, gdyż może funkcjonować tylko w kontekście struktur politycznych. Owo założenie odnosi się do logiki rynku zarówno wewnętrznego, jak i międzynarodowego. Co się tyczy tego drugiego, to ekonomiczny nacjonalizm podziela założenia realizmu klasycznego o anarchicznej strukturze politycznej systemu międzynarodowego, która jest źródłem rywalizacji w sferze gospodarczej zgodnie z logiką gry o sumie zero, gdzie państwa w równym stopniu dążą do maksymalizacji potęgi i bogactwa. Geoekonomia to koncepcja teoretyczna, która odpowiada w pełni założeniom ekonomicznego nacjonalizmu,

[73] R. Gilpin, *Three models of the future*, „International Organization" 1975, nr 1, s. 38.

ponieważ uznaje priorytet w stosowaniu przez państwa instrumentów ekonomicznych (zamiast militarnych) w tworzeniu korzystnej dla nich przestrzeni geoekonomicznej, w ramach której mogą one maksymalizować swoją potęgę i bogactwo[74].

Liberalna perspektywa oferuje zupełnie odmienny od realizmu i ekonomicznego nacjonalizmu zestaw założeń odnoszących się do ontologii międzynarodowej ekonomii politycznej. Uznaje ona bowiem pierwszeństwo ekonomii jako instytucji zasad i norm nad sferą polityki[75]. W liberalnej doktrynie jednostkę ludzką oraz przedsiębiorstwo stawia się przed państwem. Odwołanie się w niej do takich wartości, jak: wolność, wiara w rozum i postęp oraz racjonalność, implikuje ujęcie państwa jako racjonalnego aktora przedkładającego współpracę nad rywalizację i konflikt. Dzięki temu jest możliwe tworzenie struktur współpracy w postaci reżimów i instytucji międzynarodowych, które gwarantują realizację takich wartości, jak: pokój, bezpieczeństwo i rozwój[76].

Marksizm, którego współczesną emanacją jest teoria krytyczna, oferuje alternatywne objaśnienia w stosunku do dwóch poprzednich szkół. Opiera się na założeniu mówiącym, że grupy społeczne są najważniejszym punktem odniesienia, a właściwie ich rola i miejsce w systemie produkcji krajowej i międzynarodowego podziału prac. To efekt przyjęcia materialistycznej metodologii uznającej prymat czynników materialnych, czyli ekonomii. W tym nurcie na szczególną uwagę zasługują dwie teorie. Pierwsza, autorstwa Immanuela Wallersteina, udowadnia, że podstawą stosunków międzynarodowych jest gospodarka światowa funkcjonująca według reguł światowego kapitalizmu[77]. Druga, autorstwa Roberta Coxa, odrzuca państwocentryczny punkt widzenia w badaniu stosunków międzynarodowych i podkreśla rolę sił społecznych (*social forces*) w kształtowaniu porządku międzynarodowego[78]. Zasługą teorii krytycznej jest wzbogacenie subdyscypliny międzynarodowa ekonomia polityczna o ważne kwestie normatywne takie jak: sprawiedliwość w dystrybucji bogactwa, równomierny rozwój, sprzeciw wobec wszelkich form wyzysku i rozwoju zależnego, sprawiedliwość. Tabela 1 ilustruje istotę różnic między tymi trzema szkołami myślenia.

Innym ważnym kryterium identyfikacji obszaru badawczego międzynarodowej ekonomii politycznej jest odwołanie się do procedury wydzielania poziomu analizy państwa i systemu międzynarodowego, co jest także zgodne z wymogami

---

[74] E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, op. cit., s. 17–30.

[75] J. Keynes, *The Economic Consequences of Peace*, Macmillan, London 1979; F. Hayek, *The Road to Serfdom*, Routledge, London 1944; D. North, *Markets and other allocation systems in history: The challenge of Karl Polanyi*, „Journal of European Economic History" 1977, nr 4, s. 703–716.

[76] I. Ikenberry, *Institutions, strategic restraint and the persistence of American post-war order*, „International Security" 1999, nr 23, s. 43–78.

[77] I. Wallernstein, *Analiza systemów światów. Wprowadzenie*, przeł. K. Gawlicz, M. Starnawski, Wydawnictwo Dialog, Warszawa 2007.

[78] Zob. najważniejsze prace: R. Cox, *Social forces state and world orders: Beyond international relations theory*, „Millennium" 1981, nr 2, s. 126–155; idem, *Gramsci. Hegemony and international relations: An essay in method*, „Millennium" 1983, nr 2, s. 162–175; idem, *Production. Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, New York 1987.

analizy systemowej, gdzie bada się relację podmiot–struktura. Odwołanie się do takiej procedury pozwala zrozumieć, jak specyficzny, a zarazem szeroki jest obszar badawczy naszej subdyscypliny, jeśli uwzględnić założenie mówiące, że państwo jako poziom analizy może być ujmowane w kategoriach bytu politycznego i ekonomicznego (gospodarka narodowa). Podobnie rzecz ma się na poziomie systemu międzynarodowego, który przejawia się jako polityczna wspólnota suwerennych państw (społeczność międzynarodowa) oraz jako gospodarka światowa (globalna ekonomia polityczna).

Tabela 1. Podstawowe cechy liberalizmu, marksizmu i markantylizmu

Wyszczególnienie	Liberalizm	Marksizm	Merkantylizm
Istota relacji ekonomicznych	Harmonia	Konflikt	Konflikt
Podmioty	Gospodarka domowa i firmy	Grupy społeczne	Państwo narodowe
Cel aktywności ekonomicznej	Bogactwo	Interesy grupowe	Interes narodowy
Relacja między polityką a ekonomią	Dominacja ekonomii nad polityką	Dominacja ekonomii nad polityką	Dominacja polityki nad ekonomią
Istota zmian	Dynamiczna stabilność	Stabilność	Dystrybucja siły

Źródło: R. Gilpin, *US Power and the Multinational Corporation. The Political Economy of Foreign Direct Investment*, Basic Books, New York 1975, s. 27.

Na każdym z tych poziomów osobno wziętych, a także pomiędzy nimi, ujawniają się specyficzne relacje sfer polityki i ekonomii (państwa i rynki), które badamy, zadając właściwe dla każdego z nich pytania badawcze.

Tak więc na poziomie analizy państwa zadajemy pytania badawcze o relację między: a) polityką zagraniczną a zagraniczną polityką ekonomiczną (handlową), b) bezpieczeństwem narodowym a bezpieczeństwem ekonomicznym, c) potęgą a bogactwem, d) mocarstwowością w ogóle a mocarstwowością ekonomiczną, e) dyplomacją a dyplomacją ekonomiczną, f) instrumentami politycznymi i ekonomicznymi, g) strategią państwa a strategią ekonomiczną (*economic statecraft*).

Istotną kwestią mieszczącą się w obszarze badawczym międzynarodowej ekonomii politycznej jest relacja między zewnętrzną aktywnością państwa a środowiskiem wewnątrzkrajowym. Problem ten został podjęty przez badaczy utożsamianych się z międzynarodową ekonomią polityczną, takich jak: Peter Katzenstein[79], Peter Gourevitch[80],

[79] P. Katzenstein, *Between power and plenty: Foreign economic policies of advanced industralized countries*, „International Organization" 1977, nr 4, s. 587–920.

[80] P. Gourevitch, *The second image reversed*, „International Organization" 1978, nr 4, s. 882–912.

Robert Putnam[81], Helen Milner[82]. To za sprawą publikacji tych autorów dokonał się istotny postęp w badaniu polityki zagranicznej państwa określany mianem otwierania czarnej skrzynki (*unpacking black box*).

Badając relację sfery polityki i ekonomii na poziomie systemu międzynarodowego, zadajemy pytania dotyczące warunków rozwoju i funkcjonowania gospodarki światowej, czy to w postaci działania państwa hegemonistycznego gwarantującego międzynarodowe dobra publiczne, czy też w postaci reżimu i instytucji międzynarodowych tworzonych wolą polityczną państw. Równie ważne są inne pytania, takie jak: jakie są efekty i implikacje nierównomiernego wzrostu dla dystrybucji siły (potęgi) w stosunkach międzynarodowych?; jakie ma to skutki dla takich wartości jak pokój czy sprawiedliwość międzynarodowa?; jakie są skutki relatywnego wzrostu i spadku potęgi danych państw dla porządku międzynarodowego? Kluczowe w naszym przekonaniu pytanie badawcze, odnoszące się do poziomu systemu międzynarodowego, dotyczy tego, jak rozwija się i funkcjonuje gospodarka światowa (rynek międzynarodowy) w warunkach poddziału świata na podmioty polityczne, jakimi są suwerenne państwa oddzielone od siebie granicami.

Ujęcie problemowe to kolejne kryterium, którego nie sposób pominąć przy identyfikacji obszaru badawczego międzynarodowej ekonomii politycznej. Najważniejsze z nich to problem zmiany w stosunkach międzynarodowych, której istoty nie da się wyjaśnić, jeśli nie uwzględni się wzajemnej relacji sfery politycznej i ekonomicznej. Publikacja Gilpina z 1981 r. jest przykładem zastosowania takiego integralnego ujęcia[83].

Robert Keohane, współtwórca międzynarodowej ekonomii politycznej, w jednej z ostatnich publikacji postawił pięć pytań badawczych, które odnoszą się do problemów uznanych przez niego za ważne. Oto one: 1) Jak należy ocenić analityczną użyteczność teorii międzynarodowej ekonomii politycznej, biorąc pod uwagę sukces ekonomiczny państw określanych mianem „rynków wschodzących"? 2) Jakie będzie miało znaczenie dla handlu międzynarodowego i finansów przekształcenie się Chin w supermocarstwo? 3) Jakie konsekwencje niesie z sobą nadmierna zmienność parametrów na międzynarodowym rynku finansowym i energetycznym? 4) Jaki wpływ na państwa będzie miało pojawienie się nowych, prawdziwie globalnych aktorów, takich jak przedsiębiorstwa międzynarodowe czy organizacje pozarządowe? 5) Jaki jest wpływ technologii informatycznych na globalne komunikowanie się?[84]

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, obszar badawczy międzynarodowej ekonomii politycznej można uogólnić w postaci modelu, który w sposób integralny ujmuje relacje między dwiema dychotomicznymi sferami, tj. polityki i ekonomii,

---

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

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

[83] R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1981.

[84] R. Keohane, *The old IPE and the new*, op. cit., s. 40–42.

oraz poziomem państwa – poziomem systemu międzynarodowego. Ilustruje to poniższy diagram (rysunek 1) w którym cztery zmienne (polityka, ekonomia, sfera wewnętrzna państwa i międzynarodowość), będąc wzajemnie powiązane, tworzą wspólną przestrzeń (obszar pól a, b, c, d) jako obszar badawczy międzynarodowej ekonomii politycznej.

<table>
<tr><td></td><td>Poziom państwa</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Strefa polityki</td><td>a ..... b</td><td rowspan="2">Strefa ekonomii</td></tr>
<tr><td>c ..... d</td></tr>
<tr><td></td><td>Poziom systemu międzynarodowego</td><td></td></tr>
</table>

Rysunek 1. Obszar badawczy międzynarodowej ekonomii politycznej

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, że zakres badań MEP stale się rozszerza ze względu na wysoką dynamikę zmian między globalną ekonomią polityczną (gospodarka światowa) a relacjami między państwami. Wzajemne zależności między zmianami w sferze gospodarczej i politycznej implikują potrzebę nieustannej obserwacji coraz to nowych efektów. Na przykład: jak w danym czasie niestabilność ekonomiczna oddziałuje na relacje między państwami lub jakie efekty przynosi światowy wzrost dla dystrybucji bogactwa między państwami, a tym samym jak wpływa na relatywny i bezwzględny układ sił w stosunkach międzynarodowych.

Dynamika współczesnej globalizacji, która pozostaje w centrum badań MEP, sprawia, że jej obszar badawczy stale się rozszerza w związku z rosnącą złożonością handlu i finansów międzynarodowych. To z kolei rodzi potrzebę śledzenia i podejmowania nowych wątków w relacjach między państwem a globalizującą się gospodarką światową, gdzie państwa z jednej strony wspierają i inspirują ten proces, a z drugiej podlegają wpływom globalizacji. To zjawisko jest raz rozpoznawane jako koniec państwa narodowego, a innym razem przejawia się w negatywnej reakcji w postaci nacjonalizmu ekonomicznego. Już ten fakt uświadamia nam skalę wyzwań badawczych związanych z obszarem badań MEP.

Teoria i metodologia międzynarodowej ekonomii politycznej

Międzynarodową ekonomią polityczną ujmuje się jako koncepcję, jako przedmiot badań i jako sposób badania (*field of inquiry*)[85]. Ten ostatni wymiar stanowi o statusie MEP jako subdyscyplinie naukowej ze względu na rozwinięte na jej gruncie teorie i metody badania, czyli to, co stanowi o jej metodologicznej specyfice. W naukach społecznych każda teoria jest budowana na podstawie określonych założeń i/lub metateorii. Metateoria, przypomnijmy, to zbiór założeń ontologicznych, na bazie których tworzona jest wiedza w formie teorii – co jest domeną epistemologii, która z kolei jest powiązana z metodologią (metodami) umożliwiającymi rozwiązywanie problemów badawczych[86]. Razem wzięte ontologia, epistemologia i metodologia tworzą system zdobywania wiedzy, co Colin Wight definiuje w następujący sposób: „Jeśli wierzysz w ontologię (X), i zamierzasz uzasadnić twierdzenie Y wynikające z X (epistemologia), powinieneś postępować zgodnie z metodą Y"[87].

Wedle Davida Lake'a teoretyczno-metodologiczna tożsamość MEP jako subdyscypliny przejawia się w jej interdyscyplinarności[88]. Wcześniej Susan Strange twierdziła, że narodziny MEP stwarzają wyjątkową okazję do przezwyciężenia podziałów w naukach społecznych, gdzie historycy nie ograniczaliby się tylko do badania historii, a ekonomiści do ekonomii. Badacze polityki nie mieliby wyłącznego prawa zajmować się tylko polityką, a socjolodzy społeczni strukturami[89]. Raymond Miller przytacza w naszym przekonaniu adekwatną definicję MEP jako subdyscypliny badawczej uwzględniającej kryterium wielodyscyplinarności:

> Międzynarodowa ekonomia polityczna jest wielodyscyplinarną dyscypliną nauk społecznych, która zajmuje się badaniem i analizą zmian w procesie ekonomicznych przepływów i politycznego zarządzania w stosunkach międzynarodowych […]. Ta dyscyplina oferuje objaśnienia zajmujące się oceną skutków oraz przedstawia propozycje rozwiązań. W jej ramach rozwijają się perspektywy badawcze, które oferują różne objaśnienia odnośnie do tych samych problemów[90].

Epistemologia MEP, począwszy od lat 70. ubiegłego stulecia, rozwijała się w ramach naukowego dyskursu między realizmem a liberalizmem, którego zwolennicy argumentowali, że badanie stosunków międzynarodowych wymaga nowych narzędzi

---

[85] C. Hay, D. March, *Introduction: Towards a new (international) political economy*, „New Political Economy" 1999, nr 1, s. 5.

[86] S. Smith, *Positivism and beyond*, w: S. Smith, K. Booth, M. Zalewski, *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 11–44.

[87] C. Wight, *Philosophy of social science and international relations*, w: W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, Sage, London 2002, s. 41.

[88] D. Lake, *International political economy: A maturing interdiscipline*, w: B. Weingast, D. Wittman (red.), op. cit., s. 757–777.

[89] S. Strange (red.), *Paths to International Political Economy*, Allen and Unwin, London 1984, s. IX.

[90] R. Miller, *International Political Economy. Contrasting World View*, Routledge, London 2008, s. 2.

i podejść badawczych. Ze względu na zmiany strukturalne, jakie w nich się dokonały, a których nie można było badać przy użyciu narzędzi oferowanych przez realizm. Kwestie bezpieczeństwa jako domena realizmu traciły relatywnie na znaczeniu na rzecz ekonomicznych. W jubileuszowym numerze czasopisma „International Organization" trójka amerykańskich badaczy inicjatorów MEP sformułowała taką oto opinię na ten temat:

> Założenie o państwocentrycznym charakterze stosunków międzynarodowych zostało podważone przez prace o transnarodowych relacjach, podobnie jak inne założenia o homogeniczności wewnętrznych struktur państwa. Badacze psychologii poznawczej i podejmowania decyzji podważyli założenie o racjonalności, a teoretycy społeczności międzynarodowej i instytucjonalizmu założenie o anarchii systemu międzynarodowego[91].

Zasługą liberalizmu było przewartościowanie postrzegania państwa jako zunifikowanego racjonalnego aktora. Zamiast tego zaczęto je ujmować w kategoriach pluralizmu i społeczeństwa obywatelskiego. Na bazie takiego założenia rozwijano teorię neofunkcjonalizmu, polityki biurokratycznej, transnarodowych stosunków i polityki wzajemnych powiązań (*linkage politics*)[92]. Niewątpliwym wkładem liberalizmu było podjęcie badań nad relacją między sferą wewnętrzną państwa a jego zewnętrzną aktywnością w postaci wpływu krajowych grup interesów na zagraniczną politykę ekonomiczną i politykę zagraniczną w ogóle, co znalazło wyraz w sformułowaniu liberalnych teorii polityki zagranicznej[93].

Od samego początku badania w ramach MEP koncentrowały się głównie na zmianach strukturalnych na poziomie systemu międzynarodowego i zaowocowały wieloma innowacjami takimi jak: teoria hegemonistycznej stabilności, która, co warto zauważyć, występuje w wersji realistycznej autorstwa Gilpina[94] i neoliberalnej autorstwa Keohane'a[95]. To kompleksowa i powszechnie akceptowana teoria oferująca objaśniania, na podstawie których można dedukować hipotezy, a następnie poddawać je testowaniu[96]. Równocześnie z tą teorią sformułowano inne, o nie mniejszej sile objaśniania, jak: teoria reżimów[97] i teoria neoliberalnego instytucjonalizmu[98].

---

[91] P. Katzenstein, R. Keohane, S. Krasner, *International organization and the study of World politics*, „International Organization" 1998, nr 4, s. 658.

[92] Ibidem, s. 658.

[93] E. Haliżak, *Liberalna teoria polityki zagranicznej i jej analityczne zastosowanie*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2016, nr 2, s. 11–39.

[94] Zob. R. Gilpin, *US Power and Multinational…*, op. cit.; idem, *War and Change in World Politics…*, op. cit.; idem, *The theory of hegemonic war*, „Journal of Interdisciplinary History" 1988, nr 4, s. 591–613.

[95] R. Keohane, *The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes*, w: O. Holsti et al. (red.), *Change in the International System*, Westview Press, Boulder 1980, s. 131–162.

[96] Zobacz obronioną w 2017 r. pracę doktorską Aldony Tomczyńskiej pt. *Test teorii hegemonicznej stabilność – studium przypadku polityki sankcji ekonomicznych Stanów Zjednoczonych Ameryki po zimnej wojnie*, Biblioteka WNPiSM UW.

[97] S. Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, New York 1983.

[98] R. Keohane, L. Martiz, *The promise of institutionalist theory*, „International Security" 1995, nr 1, s. 39–51; R. Keohane, *Institutional Theory as a Research Theory: Appraising the Field*, PiT Press, Manbridge 2003, s. 71–107.

MEP w warstwie epistemologicznej charakteryzuje się teoretycznym pluralizmem. Wedle dwójki brytyjskich badaczy jest swego rodzaju „globalną konwersacją", w ramach której wyłoniły się dwie szkoły teoretyczno-metodologiczne: amerykańska i brytyjska[99].

Ograniczone z natury rzeczy ramy artykułu nie pozwalają na pełną charakterystykę obydwu szkół MEP. Ogólnie rzecz biorąc, amerykańska szkoła MEP skupia się wokół czasopisma „International Organization" i wyrasta z tradycji pozytywizmu, empiryzmu, metod dedukcyjnych i ilościowych. Pozostając pod przemożnym wpływem metodologii nauk ekonomicznych, w szerokim zakresie odwołuje się do teorii racjonalnych wyborów[100]. Brytyjska szkoła MEP opiera się na innych niż amerykańska założeniach badawczych. Według Coxa szkoła amerykańska koncentruje się na badaniu aktualnych faktów i działań związanych z utrzymaniem hegemonii USA, podczas gdy szkoła brytyjska, a szerzej także europejska, jest przede wszystkim zainteresowana badaniem zmian porządku międzynarodowego, co implikuje potrzebę uwzględnienia kontekstu społecznego i historycznego[101]. Wedle Benjamina Cohena podejście brytyjskie odwołuje się do wielodyscyplinarności i jakościowych metod wywodzących się z tradycji postpozytywistycznej[102].

Podstawowa różnica między brytyjską i amerykańską szkołą MEP sprowadza się do tego, że ta pierwsza ma charakter normatywny, a ta druga pretenduje do bycia naukową w pozytywistycznym tego słowa znaczeniu. Te fundamentalne różnice są przedmiotem wyjątkowo ożywionej debaty między przedstawicielami szkół po obydwu stronach Atlantyku[103].

Miarą dojrzałości MEP jako subdyscypliny jest ożywiony dyskurs o metodologii, jaki toczy się w jej ramach. Wiąże się to z wyzwaniem badawczym, które, jak wiadomo, polega na paralelnej analizie zjawisk i procesów ekonomicznych i politycznych przy użyciu metod wypracowanych przez trzy dyscypliny: ekonomię, naukę o polityce i naukę o stosunkach międzynarodowych. Ale w związku z tym ujawnił się problem wyboru właściwej metodologii badań, gdyż, jak wiadomo, ekonomia głównego nurtu hołduje metodzie dedukcyjnej, a nauka o polityce, w tym i nauka o stosunkach

---

[99] I. Sharman, C. Weaver, *RiPE, the American School…*, op. cit.; L. Seabrooke, K. Young, *The networks and niches of international political economy*, „Review of International Political Economy" 2017, http// dx.doi.org (data dostępu: 15.03.2017), s. 2.

[100] D. Maliniak, M. Tierney, *The American School of IPE*, „Review of International Political Economy" 2009, nr 1, s. 6–33.

[101] R. Cox, *The British School in the global context*, „New Political Economy" 2009, nr 1, s. 315–328.

[102] B. Cohen, *International Political Economy…*, s. 44–66.

[103] Zob. B. Cohen, *The transatlantic divide…*, op. cit.; idem, *The transatlantic divide; A rejoinder*, „Review of International Political Economy" 2008, nr 1, s. 30–34; M. Watson, *All at sea in a barbed wire canoe: Profesor Cohen's transatlantic voyage in IPE*, „Review of International Political Economy" 2008, nr 1, s. 1–17; D. Lake, *TRiP's across the Atlantic: Theory and epistemology in IPE*, „Review of International Political Economy" 2008, nr 1, s. 47–57.

międzynarodowych, metodzie indukcyjnej. W rezultacie w tej pierwszej badanie polega na ustaleniu związków przyczynowo-skutkowych, a w tej drugiej na interpretowaniu.

Od samego początku swojego rozwoju MEP znalazła się pod przemożnym wpływem metod nauk ekonomicznych, i to tak dalece, że autorzy encyklopedii MEP we wstępie stwierdzili, że MEP jest metodologią ekonomii stosowaną do analizy zachowań i instytucji politycznych[104]. Takie podejście jest wyrazem przekonania, że ekonomia oferuje adekwatne modele objaśniania dla świata nie tylko materialnego, ale i społecznego. Barry Eichengreen pisał wprost, że ekonomia jest predystynowana do objaśniania stomatologii, wojny nuklearnej i stosunków międzynarodowych[105]. Takie przekonanie o „teoretyczno-metodologicznym imperializmie" tej dyscypliny ma podstawy w wywodzącej się z liberalizmu idei racjonalizmu. Jak pisze zwolenniczka tego podejścia Helen Miller, w działaniach i decyzjach aktorów obecne są motywy i preferencje ekonomiczne (zmienne ekonomiczne), w związku z czym jest możliwe skwantyfikowanie korzyści i kosztów, a więc tych parametrów, które implikują racjonalne zachowanie[106]. Racjonalistyczna metodologia nie jest przyjmowana bezkrytycznie, gdyż pod jej adresem są formułowane zarzuty o „monokulturowość", tj. poleganie tylko na faktach materialnych bez uwzględnienia innych, które tworzą świat społeczny[107]. Stąd postulat, aby w szerszym niż dotąd zakresie odwoływać do historycznej socjologii[108].

Debata metodologiczna w ramach MEP jest nierozstrzygnięta w tym sensie, że żadna z orientacji, czy to pozytywistyczna i racjonalistyczna, czy historyczno-socjologiczna, nie jest w stanie zaoferować całościowego i kompletnego modelu objaśnienia, powszechnie akceptowanego. Zamiast tego jesteśmy skazani na metodologiczny pluralizm, czyli swego rodzaju heterodoksję[109]. Keohane, twórca MEP, mając na uwadze taki podział, proponuje jego przezwyciężenie poprzez odwołanie się do zasad naukowego realizmu (*scientific realism*). Oto jego opinia na ten temat:

> Moje przywiązanie do ilościowej analizy jako nieodzownej podstawy badań w naukach społecznych nie oznacza odrzucenia złożonych w swej istocie metod jakościowych. Oznacza to, że najlepszym sposobem objaśnienie mechanizmu przyczynowego jest odwołanie się do studium przypadku i narracji realizowanych w rygorystyczny sposób[110].

---

[104] B. Weingast, D. Wittman (red.), op. cit., s. 3.

[105] B. Eichengreen, *Dental hygiene and nuclear war: How international relations looks at economics*, „International Organization" 1998, nr 4, s. 993–1012.

[106] H. Miller, *The analysis of international relations: Formal models in international political economy*, w: D. Sprinz, Y. Wolinski (red.), *The Analysis of International Relations*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2001, s. 284–311

[107] K.R. McNamara, *Of intellectual monocultures and the study of IPE*, „Review of International Political Economy" 2009, nr 1, s. 72–84.

[108] L. Seabroke, *Why political economy needs historical sociology*, „International Politics" 2007, nr 44, s. 390–413.

[109] A. Murphy, D. Nelson, *International political economy…*, op. cit.

[110] R. Keohane, *The old IPE and the new*, op. cit., s. 39–40.

Rygoryzm, o którym mówi Keohane, polega na spójnym i logicznym konstruowaniu założeń ontologicznych, epistemologicznych i metodologicznych[111].

Stanowisko Keohane'a nie mogło nie mieć wpływu na stan debaty metodologicznej w ramach MEP; przejawiło się w podjęciu prób przezwyciężenia podziałów. Świadczy o tym artykuł autorów brytyjskich zamieszczony na łamach czasopisma „Review of International Political Economy" z okazji jubileuszu dwudziestolecia, w którym zgłoszono postulat pragmatycznego łączenia konkurujących z sobą opcji metodologicznych[112]. Pragmatyzm i eklektyzm to nowe podejście w metodologii nauk społecznych, w tym również w nauce o stosunkach międzynarodowych[113], które na gruncie MEP ma wyjątkowo sprzyjające warunki do aplikacji i potencjał w teoretyzowaniu.

Podsumowanie

Subdyscyplina międzynarodowa ekonomia polityczna powstała w latach 70. XX w. w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w reakcji na potrzebę badania nowych zjawisk i procesów, jakie w tamtym okresie pojawiły się w stosunkach międzynarodowych. Były to: liberalizacja międzynarodowego obrotu gospodarczego (handel i inwestycje), wzrost ekonomicznej współzależności, wzrost rangi przedsiębiorstw międzynarodowych, integracja EWG, ekonomizacja polityki zagranicznej. Zmiany, o których mowa, były na tyle istotne, że zaczęto stawiać pytanie o reakcję państwa – czyli tego, co jest emanacją polityki. Jako pierwsza uczyniła to brytyjska badaczka Susan Strange, która uznała za wyjątkowo szkodliwy fakt „wzajemnego nieuznawania" w badaniach sfery politycznej i ekonomicznej, będących odrębną domeną nauki o ekonomii i polityce.

O ile w badaniach sfery wewnętrznej państwa przyjęcie założenia o rozłączności polityki i ekonomii jest dopuszczalne, o tyle w stosunkach międzynarodowych musi mieć negatywny wpływ na ich jakość i wiarygodność, ponieważ międzynarodowość jako przestrzeń ma tak integralny charakter, że wymaga wyłącznie wielo- i transdyscyplinarnych badań. Temu nowemu wyzwaniu starali się sprostać badacze stosunków międzynarodowych nowego pokolenia, tacy jak: Robert Keohane, Robert Gilpin, Peter Katzenstein, Stephen Krasner, Joseph Nye i Robert Cox, którzy w badaniach stosunków międzynarodowych zaczęli doceniać znaczenie problematyki ekonomicznej i gospodarki światowej – aczkolwiek nie byli z wykształcenia ekonomistami. Ta okoliczność sprawiła, że MEP ukonstytuowała się jako subdyscyplina nauki o stosunkach międzynarodowych.

---

[111] H. Forell, M. Finnemore, *Ontology, methodology and causation in the American School of international political economy*, „Review of International Political Economy" 2009, nr 1, s. 58–71.

[112] J. Johnson et al., *The future of international political economy…*, op. cit.

[113] A. Dudek, *Użyteczność analitycznego eklektyzmu w badaniu stosunków Polski z Rosją*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2016, nr 2, s. 39–71.

W ciągu nieomal półwiecza MEP wyrosła na ważną subdyscyplinę nauki o stosunkach międzynarodowych obok takich dziedzin jak badanie polityki zagranicznej państwa czy studia bezpieczeństwa. Ma własną oryginalną historiografię, jej rozwoju organizacyjnego dowodzą liczne komitety narodowe i jednostki badawcze na uczelniach wyższych, odpowiedzialne także za dydaktykę w tej dziedzinie. O jej znaczeniu świadczą także liczne czasopisma poświęcone wyłącznie tej dyscyplinie.

Na pytanie, czy MEP ma wydzielony obszar badawczy dający podstawę do formułowania założeń ontologicznych, a w następnej kolejności epistemologicznych i metodologicznych, odpowiedź brzmi: tak, ponieważ panuje szeroko podzielana intersubiektywna zgoda, że badanie interakcji między takimi zmiennymi jak: sfera polityki i ekonomii, państwa i rynku, potęgi (siły) i bogactwa, ekonomii i bezpieczeństwa, jest warunkiem postępu naukowego w nauce o stosunkach międzynarodowych. Przy czym bierze się pod uwagę to, że interakcje, o których mowa, przejawiają się zasadniczo odmiennie na poziomach państwa i systemu międzynarodowego.

Odwołując się do metodologii Imre Lakatosa, możemy stwierdzić, że na każdym z poziomów udało się sformułować konstytutywne koncepcje i teorie naukowe, które zasługują na miano paradygmatów, ponieważ stanowią one podstawę do teoretyzowania (chociażby w formie testowania hipotez). Są to: geoekonomia, ujmująca relację sfery ekonomii i polityki na poziomie państwa, i teoria hegemonicznej stabilności, odnosząca się do poziomu systemu międzynarodowego. Praktyka badawcza dowodzi, jak duże możliwości eksplanacji współczesnych stosunków międzynarodowych one oferują.

International Political Economy – A Subdiscipline of International Relations

According to a proposal by Robert Gilpin, international political economy, in the early stages of development referred to as ‘political economy of international relations’, is a recognised subdiscipline of international relations. It emerged in the early 1970s with the growing need for an integrated approach to political and economic phenomena and processes. It enjoys the status of a subdiscipline because of its specified scope of research, its methodological and theoretical identity as well as the high degree of institutionalisation in the form of associations and research groups, sections and committees, journals dedicated to this issue alone and highly developed didactics under programmes of education in international relations.

Keywords: political economy, international political economy, wealth, power, Susan Strange, Robert Keohane, economic interdependence, global political economy, liberalism, nationalism.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201702

China's Monetary Power: A Case Study of the Chinese Method of Currency Internationalization*

Tomasz Grzegorz Grosse

Uniwersytet Warszawski

The article aims to analyse the monetary power of the PRC in terms of *influence* and *autonomy* in international relations. The object of the analysis is the internationalization of the yuan. The article attempts to answer the following questions: do the Chinese authorities keep a consistent policy of liberalization in order to increase the internationalization of the RMB? And if so, did they abandon their policy in the years 2015–2016? The author also analyses how the Chinese authorities are trying to reconcile the internationalization of the currency with maintaining control over capital account, the financial markets and the exchange rate, which is defined in the article as 'the Chinese method of currency internationalization'.

Keywords: monetary power, power-as-autonomy, power-as-influence, PRC, Chinese method of currency internationalization.

Introduction

For many years, economists and political scientists have been researching the subject of monetary power in international relations.[1] The consensus is that the internationalization of the currency is an important aspect of monetary power because it creates many potential benefits for a given country (or for a group of countries linked by a monetary union). The benefits include an increased possibility of incurring public debt and shifting the cost of possible macroeconomic adjustments to external actors. One should also consider the commercial and investment-related benefits of lowering transaction costs for domestic enterprises, and the benefits of promoting the products and services offered

Tomasz Grzegorz Grosse – Professor at the University of Warsaw and head of Department of European Union Policies at the Institute of European Studies, The Faculty of Political Science and International Studies.

* This article is based on research conducted under the grant of the National Science Centre, Poland No. 2015/17/B/HS5/00486.

[1] Cf. J. Kirshner, *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton: Princeton University Press, 1995; D. Andrews (ed.), *International Monetary Power*, Ithaca: Cornell University Press, 2006; T.G. Grosse, 'Monetary Power in Transatlantic Relations. Study of the relationship between economic policy and geopolitics in the European Union', *Natolin Papers*, No. 35, Warsaw: Natolin European Centre, 2009.

by the domestic economy. According to Albert Hirschman, smaller states that have to rely on foreign currency in their trade exchange are automatically at a disadvantage in economic and political relations with countries that have international currencies.[2] The access of smaller states to foreign currency – for example during an international financial crisis – can become an instrument of exerting geopolitical pressure.

The authorities of the People's Republic of China (PRC) are well aware of all these benefits and therefore they seek to gradually internationalize the Chinese currency. They know, for example, that all hegemonic global (and even regional) powers in history had currencies that were used in international trade.[3] However, the Chinese decision-makers are also aware of the potential costs and risks involved, and for this reason the internationalization of the yuan (renminbi, RMB) is being implemented gradually and under strict control of the state authorities.

The literature on the subject of international currency distinguishes two types of monetary power.[4] The first one is the ability to exert political *influence* on external actors, for example to maximize the economic or geopolitical benefits of a given country that is in possession of such a currency. The second one is the possibility of increasing the country's *autonomy* in international relations. By analysing the process of internationalization of the yuan, I will endeavour to answer the question whether China's power in these two spheres is indeed increasing. Does the monetary policy of promoting the RMB in foreign relations increase the power of China in the regional and global arena, and does it lead to the weakening of other powers, primarily that of the United States, whose currency is currently globally dominant? The latter question is all the more compelling because the two superpowers, although linked by strong economic connections, are definitely rivals rather than allies in geopolitical terms.

The juxtaposition between the desire to promote exports and maintain state control over the flow of capital in order to stabilize economic conditions on the one hand and the push towards liberalization of capital account and domestic financial markets in order to increase the internationalization of the yuan on the other hand is often described and analysed in literature.[5] Researchers try to ascertain whether the Chinese authorities pursue a consistent liberalization policy in order to increase the internationalization of the RMB or whether there is proof of a U-turn: whether in the recent period they have

---

[2] A. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley: University of California Press, 1980.

[3] On this subject: Y. Jiang, 'The limits of China's monetary diplomacy', in E. Helleiner, J. Kirshner (eds), *The Great Wall of Money. Power and Politics in China's International Monetary Relations*, Ithaca: Cornell University Press, 2014, pp. 156–183 [177–178].

[4] B. Cohen, 'The international monetary system: Diffusion and ambiguity', *International Affairs*, 2008, No. 84 (3), pp. 453–470.

[5] Cf. R. McKinnon, G. Schnabl, 'China's exchange rate and financial repression: The conflicted emergence of the RMB as an international currency', *China & World Economy*, 2014, Vol. 22, No. 3, pp. 1–35; T.G. Grosse, 'Geoekonomia jako paradygmat zarządzania rozwojem – przykład Chin', *Zarządzanie Publiczne*, 2014, No. 2 (24), pp. 15–31.

in fact been consciously abandoning this policy. In my article, I would like to argue that the authorities are in fact trying to reconcile these two approaches and are thus in fact pursuing a uniquely *Chinese method of currency internationalization*. This approach to currency internationalization has precedents in previous decisions of the Chinese authorities, who applied their own unique approach to privatisation, decided to selectively open up to capital investment by overseas institutions, and embraced an approach to globalisation markedly different from the neo-liberal Western market rules. In such scenario of the 'Chinese method', the internationalization of the currency would not require the abolition of capital controls and foregoing the strict supervision of the financial markets and exchange rates.

Within this paradigm, I would also like to consider whether in the years 2015–2016 there occurred a meaningful change in China's exchange rate policy and whether the capital controls have been tightened. Should the recent changes be treated as a withdrawal from the earlier policy of internationalization of the yuan or are they in fact a consequence of its ongoing internationalization? Or finally, are they perhaps linked to the close economic ties with the United States (and the dollar) and thus should be treated as a result of the increase in Chinese investments in global markets? In this case, the change should be interpreted rather as confirmation of the *Chinese method of currency internationalization* than as a departure from the internationalization policy.

RMB internationalization policy: instruments and results

The policy of internationalization of the yuan accelerated in the first decade of the twenty-first century. The new impetus in the policy can be seen as a reaction to the financial crisis that broke out in 2007.[6] One of the most important instruments of the policy are bilateral agreements with foreign central banks, which make it easier to accumulate foreign exchange reserves in RMB and provide liquidity to those countries in the event of difficulties in their financial systems and thus facilitate and stabilize bilateral trade and investment. According to the People's Bank of China (PBC), approximately 50 central banks or other monetary authorities in the world hold currency reserves in yuan.[7] Furthermore, the Chinese central bank has signed contracts to open currency swap lines with 33 national monetary authorities.[8] These are typically three-year (and most often renewable) contracts concerning the RMB exchange for local currency, which can be invoked in the case of problems in local financial systems and which secure bilateral trade and investment.[9] The first of these

[6] Y. Jiang, 'Response and responsibility: China in East Asian financial cooperation', *The Pacific Review*, 2010, Vol. 23, No. 5, pp. 603–623 [617].

[7] *The People's Bank of China. Annual Report 2015*, Beijing 2016, p. 73.

[8] Ibidem, p. 74.

[9] Currency swap is an agreement between two parties to exchange two currencies at a certain exchange rate at a certain time in the future.

contracts was signed in 2008 with the Republic of Korea. The policy of concluding these agreements is mainly directed at other countries in the region, including members of the ASEAN+3[10] and the Shanghai Cooperation Organization, but it also includes other countries who have robust political relations with Beijing, including the BRICS countries.[11] In addition, such agreements were signed with the largest offshore financial centres clearing commercial and investment operations with mainland China, carrying out financial investments in RMB or having other important bilateral financial relations with China. For example, the largest swap lines were opened with two major financial centres outside of mainland China, namely with Hong Kong and Singapore, as well as with two major trading partners, the Republic of Korea and the EU (the agreement was signed with the European Central Bank).[12]

In addition to the above-mentioned agreements, the PRC has signed no less than fourteen bilateral state agreements,[13] aimed at supporting trade in RMB, including in particular making it possible to make payments in that currency for energy and other raw materials used by the Chinese economy. In addition, a large number of these contracts are of political importance as they constitute proof that it is the intention of both states to tighten their mutual cooperation. This is the nature of the agreements signed with all the BRICS countries, for example,[14] which should be interpreted as a sign that the signatories pursue a system of cooperation that would be an alternative to the Western one and that they strive towards building a multi-polar world order.[15]

The aforementioned agreements were complemented by a pilot programme enabling cross-border trade in RMB between mainland China and Hong Kong and Macau. Launched in 2009, it initially had a very limited territorial scope (only five cities in Guangdong province and the Yangtze River Delta were involved). In the following years, it was extended to other Chinese provinces and, in addition to trade, it started to include provisions to pay for services (from 2010) and make direct investments (2011).[16] The programme illustrates the typical behaviour of Chinese public authorities in the sphere of economic policy. It starts typically with the cautious launch of a pilot programme, and if it is successful, the programme is further expanded with regard to both its territorial and substantive scope. In the case of this specific programme,

---

[10] ASEAN Plus Three is a forum that functions as a coordinator of co-operation between the Association of Southeast Asian Nations and the three East Asia nations of China, Japan, and South Korea (officially the Republic of Korea).

[11] BRICS is the acronym for an association of the five major emerging national economies: Brazil, Russia, India, China and South Africa.

[12] Cf. Y. Jiang, 'The limits of China's monetary diplomacy', op. cit., p. 169.

[13] With Belarus, Brazil, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Laos, Mongolia, Myanmar (Burma), Nepal, North Korea, Russia, South Africa, Taiwan and Vietnam.

[14] Cf. G. Chin, 'China's rising monetary power', in E. Helleiner, J. Kirshner (eds), op. cit., pp. 184–212 [203–207]; Y. Jiang, 'The limits of China's monetary diplomacy', op. cit., p. 178.

[15] Cf. J.M. Fiszer (ed.), *Unia Europejska – Chiny. Dziś i w przyszłości*, Warszawa: ISP PAN, 2014.

[16] Q. Xu, F. He, 'Influence of RMB cross-border settlement on the Chinese economy', *China & World Economy*, 2016, Vol. 24, No. 1, pp. 104–122.

its scope was expanded from the settlement of commercial transactions to include services, direct investment and finally more advanced financial services. The actions of the Chinese authorities are also very pragmatic: they are supposed to facilitate trade and investment but also secure other political benefits. For example, in 2011, the PBC launched another pilot programme whose goal was to allow for Chinese outward investments to be denominated in RMB. It was a government programme that encouraged Chinese businesses to invest abroad (the *Go Out policy*).[17]

Gradually, the Chinese authorities have made it possible for external investors to make portfolio investments in RMB. It was crucial therefore to promote offshore financial centres, especially Hong Kong, which accounts for approximately 40 per cent of all foreign transactions denominated in the yuan and also often acts as an intermediary for other offshore financial centres in their relations with mainland China. Other important centres are Singapore (over 20 per cent of transactions) and London (nearly 20 per cent).[18] The main instrument of financial investment are the 'dim sum bonds', issued for the first time in 2007 in Hong Kong by the China Development Bank. The accumulated capital was then invested in securities in mainland China. Although the instrument was dedicated primarily to foreign entities, it was mainly used by Chinese institutional investors.[19] The 2011 agreement between the monetary authorities of China and Hong Kong made it possible to invest in other financial instruments denominated in RMB, including spot[20] and forward[21] contracts. Another form of internationalization of the yuan was the 2011 launch of a programme for qualified foreign institutional investors (RMB QFII), which allowed selected external financial institutions to invest their capital in securities on China's internal market. The programme was organized in a similar way to the dim sum bonds, as the funds collected in Hong Kong were then reinvested in mainland China. The programme was gradually expanded in such a way as to involve more and more foreign entities and to gradually raise the caps on annual investment. A sister programme that was launched some time earlier (in 2006) allowed domestic investors to invest in foreign assets (the so-called QDII programme).[22] One more instrument of the internationalization of the yuan were the pilot programmes that allowed cross-border lending, which were

[17] D. Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*, Oxford–New York: Oxford University Press, 2013.

[18] *BIS Quarterly Review. International Banking and Financial Market Developments*, Basel: Bank for International Settlements, December 2016, p. 72.

[19] Q. Xu, F. He, op. cit., p. 111.

[20] Spot transaction is the normal settlement day when the transaction is carried out as soon as practical; in the foreign exchange market spot is normally two banking days forward for the currency pair traded.

[21] In finance, a forward contract or simply a forward is a non-standardized contract between two institutions (for instance banks) to buy or to sell an asset at a specified time at a price agreed upon today, making it a type of derivative instrument. Forward contracts are very similar to futures contracts, except they are not exchange-traded or defined on standardized assets.

[22] Qualified Domestic Institutional Investor (QDII).

initially limited to exchange between several special economic zones in mainland China and Hong Kong (the 2012 programme).

One additional element of the internationalization of the RMB should also be considered, namely, the Chinese cross-border inter-bank payment system (CIPS), launched in 2015. It was originally intended to compete with SWIFT,[23] but in 2016 China signed an agreement with the SWIFT system operator in order to use its standards and its telecommunications network to conduct international transactions under CIPS. This is an example of the gradualist strategy of the Chinese authorities, who are creating their own international payment system based on the ready-made standards and networks of an existing international organization. As the next stage, the Chinese system will surely increase its autonomy and will gradually become independent from the SWIFT data flow. Even so, according to SWIFT sources, the introduction of the CIPS settlement system and the consistent development of financial instruments offered in offshore financial centres is a proof of the gradual internationalization of the yuan.[24] Most cross-border transactions with the use of CIPS belong to the category of trade, although the volume of capital investments is also gradually increasing. According to Chinese reports, financial services transactions accounted for less than 10 per cent of the total volume of cross-border operations in RMB in 2014. The rest were commercial transactions.[25]

The above is a very important aspect of the internationalization of the Chinese currency. The RMB is primarily used for the settlement of trading operations and for foreign direct investments. It is used for portfolio investments only in a relatively small degree. In international trade, the yuan is used mainly in the economic exchange with China's immediate neighbours, primarily in transactions made through the Hong Kong financial centre. According to experts, at this stage the internationalization of the yuan primarily affects the economic exchange in the region. For some South-East Asian countries, the role of the yuan in trade is already bigger than that of the US dollar.[26] The connection of the regional currencies' exchange rates to the RMB is also growing, and the relative role of the US dollar is declining as a result of increasingly strong links between the Chinese economy and other economies in this part of the world.[27]

However, on a global scale, the role of the yuan is still relatively negligible. In 2016, central bank reserves in RMB amounted to only about 2 per cent of all foreign

---

[23] Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.

[24] *RMB Internationalisation Stalls in 2016*, SWIFT, La Hulpe 2017, p. 1.

[25] *RMB Internationalization Report 2015*, Beijing: International Monetary Institute, Renmin University of China, 2015, p. 26.

[26] Cf. C.R. Henning, S.N. Katada, 'Cooperation without institutions. The case of East Asian currency arrangements', in S.M. Pekkanen (ed.), *Asian Designs*, Ithaca–London: Cornell University Press, 2016, pp. 59–74 [65, 71]; E. Kwon, 'China's monetary power: Internationalization of the Renminbi', *Pacific Focus*, 2015, Vol. XXX, No. 1, pp. 78–102 [97].

[27] The currencies of Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand are linked to the yuan. Cf. R.C. Henning, 'Choice and coercion in East Asian exchange rate regimes', in B.J. Cohen, E.M.P. Chiu (eds), *Power in a Changing World Economy: Lessons from East Asia*, London: Routledge, 2014, pp. 89–110.

exchange reserves, while those denominated in the US dollar amounted to more than 63 per cent, and those in the euro to more than 20 per cent.[28] According to the Bank for International Settlements, the Chinese currency is eighth in terms of trading volume in the world's currency markets.[29] Although the scale of transactions in the purchase and sale of the yuan systematically increases (the volume of daily transactions made with the use of the RMB almost doubles year-on-year), in April 2016 they still accounted for only 4 per cent of all operations. By comparison, the share of Chinese exports in the global trade was about 14 per cent in 2015 (and additionally, Hong Kong's export share was 3 per cent).[30] The US dollar remains the dominant currency in the Bank for International Settlements, while at the same time, the role of the second most important currency, the euro, is declining steadily. Moreover, other data from the Bank of International Settlements indicate the important role of the exchange pair of the yuan and the US dollar (95 per cent of all transactions).[31] This points to the relatively small international role of the Chinese currency and therefore to the small scale of its exchange with local currencies or other international currencies. Transactions denominated in the yuan represent only less than 30 per cent of all payment operations in the Chinese trade exchange.[32] Less than 20 per cent of Chinese outbound direct investments are made in RMB.[33] Furthermore, international bonds denominated in RMB account for only 0.4 per cent of the global bond market.[34] Even in Hong Kong, the main international financial centre for the RMB, deposits in that currency amount to only about 10 per cent of all foreign currency deposits.[35]

Adding further instruments that enhance the internationalization of the RMB does not mean that the state authorities are withdrawing from careful supervision of the financial markets or are moving towards abolition of capital controls.[36] The presence of the yuan in the global markets is intended primarily to serve the Chinese economy and the domestic enterprises, so by definition it is not intended to be used in symmetrical reciprocal relations with external partners. For example, thanks to a bilateral agreement signed in 2012, RMB trading was introduced in the Japanese foreign exchange market. At the same time, Japanese investors gained very little access to the Chinese bond market when compared to the relative availability of Japanese

---

[28] *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves*, The International Monetary Fund, http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4 (accessed on 27.02.2017).

[29] *Triennial Central Bank Survey. Foreign Exchange Turnover in April 2016*, Basel: Bank for International Settlements, September 2016, p. 3.

[30] *World Trade Statistical Review 2016*, Geneva: World Trade Organization, 2017, p. 94.

[31] *BIS Quarterly Review. International Banking and Financial Market Developments*, op. cit., p. 43.

[32] Ibidem, p. 72.

[33] *RMB Internationalization Report 2015*, op. cit., p. 28.

[34] Ibidem, p. 30.

[35] R. McKinnon, G. Schnabl, op. cit., p. 16.

[36] R.N. McCauley, 'Renminbi internationalization and the China's financial development', *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 2013, Vol. 11, No. 2, pp. 101–115; Y. Jiang, 'The limits of China's monetary diplomacy', op. cit., p. 181; E. Kwon, op. cit., p. 93.

securities to Chinese investors (primarily the PRC monetary authorities and related investment funds). Foreign entities are encouraged to trade in RMB, including investing in mainland China, as long as it is conducive to the development of the Chinese economy and to the stabilization of the local financial market.

In addition, it should be noted that the international role of the RMB serves to exert political pressure. For example, London has become the largest financial centre outside of Asia for the RMB, but this position came at a price: the British authorities had to support China's bid to be granted 'market economy' status by the World Trade Organization (WTO) and to recognize the PRC's full sovereignty in Tibet.[37] This was a classic geo-economic manoeuvre on the part of China as an economic instrument (in this case, the internationalization of the yuan) was used to gain geopolitical benefits.[38]

Course correction of Chinese policy

For many years, Chinese authorities were struggling with the appreciation of the yuan, which was driven by China's very high economic growth and the influx of capital into the country, primarily in the form of foreign direct investments. The Chinese currency was also a relatively attractive investment option in the context of the loose monetary policies of the United States and the EU after 2008. The yuan's attractiveness was also underscored by higher interest rates in the PRC and thus by higher returns on equity investments than would not have been possible in highly developed markets. Under such conditions, the policy of the internationalization of the yuan and the gradual liberalization of capital account, which was related to this policy, contributed to additional influx of capital into China and to the strengthening of the yuan exchange rate.[39] This tendency was unfavourable for export activities, which led the Chinese central bank to intervene in order to curb appreciation of the RMB versus the US dollar. The side effect of these operations was the accumulation of huge foreign exchange reserves. In mid-2014, the reserves reached a total of USD 4 trillion. For this reason, state authorities began to actively encourage Chinese investments abroad, and the internationalization of the yuan was also planned to help find a productive use for the huge capital reserves.

The situation began to change in 2014. Most importantly, that year the US monetary authorities ended their quantitative easing policy, implemented in the aftermath of the financial and economic crisis of 2007–2010. This led to the appreciation of the dollar as investors were expecting FED[40] interest rate hikes and acceleration

[37] Y. Jiang, 'The limits of China's monetary diplomacy', op. cit., p. 181.

[38] Cf. E. Haliżak, 'Geoekonomiczna strategia Chin', in idem (ed.), *Geoekonomia*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, pp. 590–619; T.G. Grosse, 'Geoeconomic relations between the EU and China: The lessons from the EU weapon embargo and from Galileo', *Geopolitics*, 2014, Vol. 19, No. 1, pp. 40–65.

[39] Cf. R. McKinnon, G. Schnabl, op. cit.

[40] The Federal Reserve System is the central bank of the United States of America.

of the US economic growth. Naturally, this has adversely affected the exchange rates in the emerging markets, including China, where it led to the devaluation of the yuan. In addition, new forecasts released at that time predicted a slowdown in the pace of growth of the Chinese economy and estimated a slump of returns on investment in this market. That is why the year 2015 witnessed a collapse on the Chinese stock exchanges and considerable capital outflow from China as well as a marked loss of investors' interest in Chinese currency. All these unfavourable trends culminated in the one-off devaluation of the RMB by 2 per cent, effected by the Chinese monetary authorities in August 2015. As could be expected, the intervention only exacerbated the investors' attitudes towards the Chinese currency. While earlier PBC data had showed that the year-on-year volume of foreign equity investment in RMB-denominated assets was steadily increasing, in August 2015 this trend was reversed, and a growing number of foreign investors began to sell such securities.[41] In 2016 there also occurred a significant reduction in payments made in RMB (almost by 30 per cent) using SWIFT, compared to the previous year.[42] Thus the flight of investors from the Chinese currency has contributed to slowing down the process of internationalization of the yuan.

The aforementioned decision of the American FED was of fundamental importance for the change of the investors' moods. Nevertheless, the development of Chinese financial markets and the increasing liberalization of cross-border capital flows also played a part. In times of boom, these factors ensured the influx of capital, but in a situation of turbulence in both global and local financial markets, they caused an outflow of capital from China and a slump in RMB-denominated investments. Another cause of the outflow of capital was the fact that many Chinese enterprises had taken out foreign loans, most often denominated in US dollars, when the conditions for doing so were very favourable as a result of the FED's quantitative easing policy. In 2015 and 2016, the debtors had either to pay off these debts or hedge against further decrease of the yuan exchange rate and thus had to amass dollar reserves in order to repay the loans. Therefore, the PRC monetary authorities tried to intervene in the foreign exchange market in order to limit the devaluation pressure. An excessive and overly fast currency depreciation was detrimental to the stability of the Chinese economy and had especially harmful effects for those companies that had taken out loans abroad. This led to a decrease in foreign exchange reserves, which at the end of 2016 were already at the level of approximately USD 3 trillion.

One other factor in this situation was the government's policy to encourage Chinese outbound investments. In practice, this only increased the outflow of capital, including the depletion of dollar reserves and other currency reserves. An important role in this policy is played by the largest investment fund in the world, namely the China

[41] *The People's Bank of China. Annual Report 2015*, op. cit., p. 168.

[42] It is worth noting that the SWIFT payment in RMB compared to other currencies was relatively low, but it was also down from 2.31 per cent of the value of all transactions in 2015 to 1.68 per cent in 2016. Cf. *RMB Internationalisation Stalls in 2016*, op. cit., p. 1.

Investment Corporation (CIC), founded in 2007, which currently has approximately 650 billion of assets under management.[43] For example, in the year 2016, Chinese investments in the EU reached a record high of more than EUR 35 billion, four times more than the total of comparable European investments in the PRC in the same period. In Germany alone, in 2016 the total sum of investments by Chinese companies and funds amounted to EUR 11 billion. It should also be noted that Chinese companies invested in Europe mostly in sectors that would be inaccessible to foreign investors in China.[44] This illustrates the asymmetrical approach of the PRC to foreign investment and its protective approach to sectors that are considered strategic. In 2016, the Chinese also made record investments in the United States, with the total exceeding USD 45 billion.[45] All in all, the scale of Chinese acquisitions in 2016 exceeded 200 billion dollars globally (in the EU and US alone, they are estimated at over 94 billion dollars). This sum would be bigger by at least USD 75 billion if not for the restrictions imposed by Western governments (mainly in the EU, US and Australia) and the capital account restrictions imposed by the PRC monetary authorities.[46]

On the one hand, internationalization of the currency clearly remains an important goal for Chinese policy-makers and an instrument of China's economic policy. It stabilizes the conditions for trade and increases opportunities for Chinese outward investments. On the other hand, devaluation of the RMB and the outflow of capital in the years 2015–2016 posed a risk to the stable economic growth of the PRC. For this reason, the authorities tightened control of capital account in order to contain the flight of funds and investments denominated in the yuan. Such restrictions were also imposed on Chinese outbound investments. For example, state authorities have tightened control over foreign acquisitions and mergers whose value exceeded USD 10 billion and over transactions of more than USD 1 billion if they were outside the investor's core business or pertained to real estate.[47] The renminbi transfers from Chinese companies abroad were also limited if they exceeded 30 per cent of the shareholder's equity. The State Administration of Foreign Exchange closely monitored foreign transfers (such as dividends), including those of Western corporations operating in China, often delaying such transfers. Such restrictions reduced access to the yuan in offshore financial centres, and they also influenced commercial transactions, especially those carried out on credit and involving asset-backed securities in mainland China.[48] Restrictions have also been placed on banking operations by, for example, stipulating that transfers abroad were only possible if an equivalent (or greater) amount is paid into China from abroad at

[43] Cf. S.M. Pekkanen, K.S. Tsai, 'The external is incidental. Asia's SWFs and the shaping of the Santiago Principles', in S.M. Pekkanen (ed.), op. cit., pp. 75–91.

[44] 'Chinese investment in EU dwarfs flow going other way', *Financial Times*, 11 January 2017, p. 4.

[45] 'China groups pump record amount into US', *Financial Times*, 3 January 2017, p. 4.

[46] 'Foreign transactions worth $75bn scrapped amid Beijing crackdown', *Financial Times*, 6 February 2017, p. 1.

[47] 'China weighs outbound deal curbs to buoy renminbi', *Financial Times*, 30 November 2016, p. 1.

[48] 'China's war on capital flight hits trade', *Financial Times*, 25 January 2017, p. 2.

the same time.[49] Furthermore, restrictions were imposed on extant programmes for Chinese institutional investors interested in foreign equity investments (including QDII.)[50] Restrictions have also affected individual investors, especially in the sphere of acquisition of foreign real estate, securities and insurance programmes.[51] Other miscellaneous restrictions were imposed, for example regarding gold imports.[52] All these actions weakened the internationalization of the RMB.

At the same time, Chinese companies were encouraged to transfer foreign loans to China. Foreign investors were likewise incentivized to increase their exposure to the Chinese capital market. For example, in 2016 the RMB QFII investment caps were increased,[53] and global corporations were allowed to purchase advanced financial products, such as the high-risk asset-backed securities.[54] In this case, the instruments used to internationalize the yuan were employed to increase the inflow of capital into China. This shows very clearly that the Chinese authorities are using a range of different instruments, both to promote the RMB on the regional and global markets and to control the capital account and exchange rate policy. These instruments can be deployed simultaneously, according to the need of the moment, and can be adapted to local conditions and the situation in the global financial markets.

The regional dimension of the PRC's policy

The Asian crisis (1997–1998) was a shock to all economies in East and South-East Asia. It led to a heated debate on the possibility of introducing more institutionalized monetary co-operation in the region. As early as in September 1997, the Japanese Finance Minister proposed the establishment of the Asian Monetary Fund (AMF), modelled on the International Monetary Fund (IMF). It was envisaged to help the economies of the region in time of crisis as well as to support them in times of diminishing liquidity or other dangers in their national financial systems. The proposal met with a hostile reaction of the United States, who argued that Japan was trying to use the crisis for its own benefit, seeing it as a springboard to increase its monetary power. Some American politicians went on record accusing Japan of making a bid for regional hegemony.[55] In view of such reactions in America, the IMF also met the proposal with reluctance. China kept silent about this plan, but in truth it was also unwilling to support it because it feared Japanese domination in monetary affairs. In this way,

[49] 'China closes capital controls loophole by banning net outflows from banks', *Financial Times*, 23 January 2017, p. 1.

[50] 'China halts overseas investment schemes', *Financial Times*, 29 February 2016, p. 3.

[51] 'Chinese investors shrug off forex scrutiny', *Financial Times*, 4 January 2017, p. 4.

[52] 'China limits gold imports and renminbi outflows', *Financial Times*, 1 December 2016, p. 2.

[53] 'Beijing offers renminbi securities sop to US funds', *Financial Times*, 8 June 2016, p. 5.

[54] 'China poised for subprime-type sale of packaged bad loans to global investors', *Financial Times*, 4 March 2016, p. 1.

[55] Y. Jiang, 'Response and responsibility…', op. cit., p. 608.

geo-economic objections and rivalry between the United States, Japan and the People's Republic of China effectively put paid to this proposal.[56]

Another Japanese proposal stipulated the introduction of a regional settlement currency called the Asian Monetary Unit.[57] The idea was first formulated by the Japanese Institute of International Monetary Affairs in 1998 and subsequently re-launched by the Asian Development Bank (an institution dominated by the political influence of Japan and the United States) in 2005. Initially, the idea was to tie regional currencies to a common basket of three currencies: the US dollar, the euro and the Japanese yen. Later, it was modified in such a way as to reflect only the interrelation of regional currencies. The solution was modelled on the example of monetary cooperation in Europe. Its goal was primarily to stabilize the exchange rates in the region, thus counteracting another possible crisis and facilitating trade.

The proposal was summarily blocked by China. Fundamentally, China was against tying the currencies of the region too closely to the dollar and the yen and thus disregarding the Chinese ambitions of the internationalization of the yuan. Additionally, the long-term strategy of the PRC was to undermine the role of the US and Japanese currencies in the region. At that time, the Japanese economy was more powerful than the Chinese, and Japan as a consequence played a much more dominant role in the region than China. Such strong monetary co-operation would probably consolidate Japan's leading role and hamper the PRC's regional ambitions. This was all the more likely as in a second version of the monetary union proposal the weight of the Chinese currency in the basket was clearly lower than that of the yen, which would further favour the Japanese economy. In addition, the stabilization of exchange rates could make it difficult for Chinese authorities to control the RMB exchange rate thus lowering the competitiveness of Chinese exports. For this reason the idea of the common Asian currency was seen by China as a threat to its economic growth as well as to its plans of internationalization of the yuan. In addition, Australia and New Zealand were invited to join the club and co-operate with the ASEAN+3 countries on monetary matters, which was seen in Beijing as a covert introduction into South-East Asian monetary affairs of American allies, who could in the future threaten Chinese interests.[58] After the outbreak of the euro area crisis, the idea of an Asian currency was postponed indefinitely.[59]

At the beginning of the twenty-first century the Chinese strategy was very cautious, favouring bilateral rather than multilateral solutions. As I argued above, China was particularly concerned about the introduction of overly institutionalized

---

[56] W.W. Grimes, *Currency and contest in East Asia. The great power politics of financial regionalism*, Ithaca–London: Cornell University Press, 2009, pp. 204–217.

[57] In 1998 this settlement currency was named Asian Currency Unit, in 2005 renamed as the Asian Monetary Unit.

[58] Y. Jiang, 'Response and responsibility…', op. cit., p. 617.

[59] C.R. Henning, S.N. Katada, op. cit., p. 67.

and binding forms of cooperation in the region. Chinese policy-makers saw that the creation of advanced international (or even transnational) institutions at this stage of China's economic development would limit the country's further growth potential, hampering its economic sovereignty and thus threatening its national security. Therefore, in 1998 the Chinese authorities proposed a loose formula of dialogue between finance ministers and the central bankers of the ASEAN+3 grouping. In 2000, the group drafted a proposal for bilateral currency swaps between its members (the so-called Chiang Mai Initiative [CMI]). It was a plan that was energetically championed by the Chinese. The planned initiative was rooted in the desire to protect the signatory countries in case of difficulties in their national financial systems and to support economic exchange in the region. For this reason, it also enjoyed the support of other countries in South-East Asia. Nevertheless, it was much more timid than the earlier Japanese proposals for setting up a regional currency or a currency fund. In fact, this is probably why it met with the IMF's approval. The CMI was perceived as complementary to the activities of the IMF and not as possible competition.[60]

The benefits resulting from this proposal for the PRC were self-evident. They mainly involved improving trade security and financial stability in the region. The fact that it was China who came up with the idea of how to respond meaningfully to the problems of the region and that it was spearheading the initiative also gave the PRC a measure of international prestige. Additionally, the risk of implementation of this proposal to China was negligible. The initiative was on a relatively small scale. It did not demand the creation of transnational institutions and mandatory exchange of financial information, and it offered great flexibility to all the countries involved. In addition, the swap agreements were based on the conditionality applied by the IMF, and thus they guaranteed solvency of the various partners.

Over the years, the Chiang Mai Initiative has been further deepened and developed, which is one more example of the Chinese strategy of gradually expanding the pilot solutions when they fulfil initial expectations. Thanks to the CMI, China has gained more and more influence in the region and in the world and has therefore increasingly played a leading role in regional cooperation. In 2006, the finance ministers of the ASEAN+3 countries agreed to take the CMI formula to a new level by creating joint financial reserves that would provide security to the countries of the region in the event of crisis (CMIM).[61] Initially the reserves amounted to USD 80 billion, and in 2009 they were increased to 120 billion dollars, eventually reaching the present level of 240 billion dollars. Thus, the CMIM became a scheme similar to the Asian Monetary Fund, not only because of the creation of joint stabilization funds but also because of the standards of macroeconomic supervision and conditionality for potential lenders, which were similar to those used in the IMF. However, there were also significant

[60] Y. Jiang, 'Response and responsibility…', op. cit., p. 609.
[61] Chiang Mai Initiative Multilateralization.

differences between the CMIM and the original Japanese proposal of the previous decade. First of all, the financial contributions of China and Japan were comparable, and thus both countries had similar political influence on the functioning of the institution. This was a visible sign of China's growing structural position in the region.

The next stage of China's regional strategy was the establishment of its own international financial institution, which initially had only regional significance but is rapidly advancing to global prominence. In 2015, at the behest of the PRC, the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) was launched. China is the leading founding member in that institution. The AIIB was modelled on the Asian Development Bank and on the World Bank (WB). The new institution's initial funds amounted to 100 billion dollars for infrastructure investments in Asia and other parts of the world. One of its goals was to help in the implementation of the ambitious 'One Belt, One Road' programme, which, according to Chinese leaders, is expected to cost as much as 1 trillion dollars within the next few years.[62] The founding members of the AIIB are 57 countries, including many EU countries (such as Great Britain, Germany, France, Italy and Poland). Another 25 countries from Europe, Africa and South America are expected to join the initiative.[63] While the AIIB is providing loans in US dollars, there is a high probability of launching a credit line also in the RMB down the road. The Bank could serve geo-economic, commercial and financial PRC's purposes, and in the future also the policy of internationalization of the Chinese currency. The project is thus proof of the systematic growth of China's monetary power, which increasingly transcends regional boundaries. Over time, China tends to move from bilateral actions to increasingly institutionalized and multilateral forms of cooperation. This fact is reflected in the increased economic and political prominence of the PRC in the region and in the world. China's growing role is also visible in geo-economic terms. That is why several countries, such as the United States or Japan, chose not to join the AIIB and why American diplomacy sought to persuade its European allies not to engage in the project.

The global dimension of PRC's policy

The final part of my analysis is the assessment of the global dimension of Chinese actions connected to the internationalization of the yuan. In the global dimension China's policy is gradualist as well, changing in accordance with the needs of the current stage of development of the PRC and flexibly adapting to reflect the international conditions. China is not planning to build an alternative to the existing system, created as a result of the Bretton Woods agreements, where the United States and other Western states had a strong political advantage. Initially, China's aim was to join this

[62] 'China's $1tn Project raise bank risk fears', *Financial Times*, 26 January 2017, p. 6.
[63] 'Beijing-led bank to gain 25 more members', *Financial Times*, 25 January 2017, p. 5.

system. However, since the global crisis, the PRC's strategy is increasingly focused on reforming it, in order to increase the political influence of China, to support the process of internationalization of the RMB, and to counter the political dominance of the United States and the US dollar in the global economy.[64] The overall aim is to delegitimize the current order as too liberal, crisis-prone and unilaterally beneficial for the United States and to use these criticisms in order to promote the multipolar monetary system. As the next stage, the Chinese authorities are more and more boldly launching their own financial institutions, as it was the case with the AIIB.

An important result of the crisis that started in 2007 was the creation of the G20 summit. The first meeting of G20 leaders took place in Washington in 2008. Since then, the institution has become a prominent forum of debate on financial markets and currency issues, somewhat eclipsing the G8 summits.[65] The main beneficiaries of the new order are the BRICS countries, and in particular China. It is worth noting that the PRC was not interested in entering the G8 as the ninth member of this group, as it considered it to be a grouping still very much dominated by Western powers.[66] For this reason, promoting the prominent role of the G20 in global economic affairs can be seen as a success of China's strategy.

In 2009, the head of the PBC proposed a reform of the global system of foreign exchange reserves.[67] He suggested moving away from the domination of the dollar ('the new system should not be linked to the currency of a single country'), towards the international currency basket using the IMF's settlement unit, the so-called special drawing rights (SDR). The goal of the PRC was to include the RMB in the currency basket, which would be a great step towards internationalization of the currency. Significant new SDR emissions were also proposed. The Chinese proposal won great acclaim among the BRICS countries, which offered 10 billion dollars each for the SDR, supplementing China's proposed contribution of 50 billion dollars.[68] All these ideas met with reluctance of the United States, which demanded in return conditions that China would not be able to meet: the monetary authorities of the PRC were supposed to ensure the full convertibility of the RMB, the liberalization of capital account, and the political independence of its central bank. However, the United States finally relented and agreed on a new SDR emission (in 2009) and allowed for the RMB to be included in the IMF international currency basket (in 2016). The yuan has much lower weight in the basket than the dollar and the euro (RMB: 10.9 per cent, USD

[64] E. Helleiner, J. Kirshner, 'The politics of China's international monetary relations', in E. Helleiner, J. Kirshner (eds), op. cit., pp. 1–22; B.J. Cohen, 'The China question. Can its rise be accommodated?', in E. Helleiner, J. Kirshner (eds), op. cit., pp. 23–44.

[65] T.G. Grosse, 'G20 jako barometr słabnięcia Zachodu', *Rzeczy Wspólne*, 2013, No. 11 (1), pp. 156–163.

[66] R. Xiao, 'A reform-minded status quo power? China, the G20, and reform of the international financial system', *Third World Quarterly*, Vol. 36, No. 11, pp. 2023–2043.

[67] Zhou Xiaochuan, *Reform the International Monetary System*, Governor of the People's Bank of China, 23 March 2009, http://www.bis.org (accessed on 27.02.2017).

[68] G. Chin, op. cit., pp. 194–195, 199–202.

41.7 per cent, EUR 30.9 per cent), but its weight is still higher than that of the remaining two currencies, namely the Japanese yen and the British pound. Within the IMF, the yuan has become the third-largest settlement currency, which in itself is a great success of the Chinese diplomacy. What is more, China made this great step towards the internationalization of the RMB without giving way to the demands to relinquish the control of capital flows and to forego control over the exchange rate. The American concessions were due primarily to the IMF's financial needs during the eurozone crisis, when it needed considerable funds in order to save Greece (nearly USD 40 billion of IMF loans paid out to Greece by the end of 2015).[69]

It should be added that during the crisis, China also sought to diversify its own foreign exchange reserves. By doing so, they wanted to reduce the susceptibility of their economy to the situation in the United States and thereby increase the country's autonomy in monetary relations. Dollar deposits accounted for only about 30 per cent of all PBC reserves in 2013, while a mere ten years earlier, they exceeded 63 per cent.[70] The drive towards diversification meant moving towards other international currencies, including the yen and the euro. This situation again showed clearly the geo-economic aspect of China's activities. During the euro area crisis, the Chinese authorities made a series of investments in debt securities of crisis-stricken countries. In return, the Chinese voiced various political demands and expected them to be met. These included granting China market economy status in the WTO, the abolition of the EU arms embargo, and support for China's bid for increased political influence in the IMF and the WB.[71]

As a consequence, thanks to support from the EU countries, China's role in both institutions has in fact increased. In 2010 it was agreed to change the voting system in the IMF and the WB in such a way as to significantly increase the power of the PRC. China has effectively become the third largest stakeholder in these institutions (after the US and Japan). The Chinese also took key positions in the management of both organizations. The price for this was increased contribution of Chinese funds, but it was clearly money well spent as it led to a significant increase in the international standing of China and of its currency. Americans were for a time very reluctant to accept the changed situation, and for several years they refused to ratify the IMF reform (it finally came into effect only in 2016, when it achieved the approval of the US Congress).

Conclusions

The Chinese authorities are pursuing the policy of internationalization of the yuan without relinquishing control over capital flows, financial markets, and foreign currency

[69] 'Congress ends foot-dragging on IMF reform', *Financial Times*, 21 December 2015, p. 4.
[70] E. Kwon, op. cit., pp. 89–90.
[71] Y. Jiang, 'The limits of China's monetary diplomacy', op. cit., pp. 166–187.

exchange. Thus they eschew the neo-liberal doctrine of promoting the country's currency in international relations, which stipulates the need to open up the capital account, ensure full convertibility of the currency and liberalization of financial markets, and also recommends the independence of the central bank as well as maintaining a flexible exchange rate.[72] However, Chinese policy-makers rely on their own unique approach, which I would like to call 'the Chinese method of currency internationalization'. The Chinese approach is rooted in the care for the security and stability of the financial markets and the desire to control all the instruments necessary for the development of the Chinese economy. In spite of this, and regardless of the tightening of control over financial flows in the years 2015–2016, the progress of internationalization of the RMB is visible. This is evidenced by, for example, the growing prominence of this currency in economic settlements and in central banks reserves in the region, the inclusion of the yuan in the prestigious IMF currency basket, as well as in the establishment of the AIIB, an investment instrument which could potentially trade in RMB. All the above clearly show an increase of Beijing's monetary power.

In the article, I have analysed the issue of monetary power with regard to the categories of *autonomy* and *influence*. The above analysis shows that China's autonomy in relations with external actors is growing. An example of China's strong stance is its resistance against the pressures exerted by the United States and the IMF, which tried to force China to devalue the RMB (before 2015), to open up its capital account and to create other neo-liberal financial institutions. The autonomy of the People's Republic of China is not complete, as evidenced by its susceptibility to the situation in the global financial markets and primarily to the effects of the decisions made by the US monetary authorities. Still, the political influence of the PRC is growing, both in the region and in the world. One example of this is its growing influence on the policies of the EU countries and the increase of power within the IMF and the WB. However, also in this dimension, China's power has its limitations, as can be seen from the fact that its impact on US policy is very moderate, despite the fact that the PRC is America's main creditor. An example of China's limited impact on the United States are the Chinese diplomacy's unsuccessful efforts to increase the IMF's macroeconomic oversight over America's monetary policy.[73]

The PRC's strategy for the RMB is gradualist and adapted to the current economic and international situation. It is also pragmatic, focusing on specific commercial and investment-related benefits. In its very concept it is also asymmetric, as China strives to maximize its benefits in comparison with those of its largest international rivals. China often resorts to pilot programmes in order to test specific solutions on a small scale, and if they are successful, to develop and expand them. China's policy uses a range

[72] J. Kirshner, 'Regional hegemony and an emerging RMB zone', in E. Helleiner, J. Kirshner (eds), op. cit., pp. 213–240.

[73] Cf. A. Walter, 'China's engagement with international macroeconomic policy surveillance', in E. Helleiner, J. Kirshner (eds), op. cit., pp. 127–155.

of different instruments. The internationalization of the RMB is just one of many tools of economic policy and – to put it more broadly – of China's geo-economic strategy. The central goal is simply the economic growth of China and thus also the growth of its geopolitical power.

China's strategy is dual in nature, with both a regional and a global dimension. Initially, it focused primarily on bilateral solutions, including attempts to establish relations with states sometimes referred to as peripheral, which were not the focus of interest of great powers. Subsequently, the strategy changed and began increasingly to rely on entering existing financial institutions and organizations and trying to gradually change their rationale in order to obtain benefits and to block or limit the power of the biggest regional or global rivals (whereas Japan would be an example of the former, and the US – of the latter.) The next stage in China's strategy is building its own institutions that can increase the PRC's monetary power in East and South-East Asia and in the world. It seems that whereas China is committed to maximizing its *influence* and monetary *autonomy*, its elites are not yet ready to assume full responsibility for the stable functioning of the system on either the regional or the global scale. Such responsibility would have to involve the willingness to support the financial liquidity of countries in crisis or to provide capital to an institution acting as the lender of last resort. Such political ambitions are currently beyond China's capabilities, and thus at this stage they do not constitute a goal of the Chinese decision-makers.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201703

Deutschland gegen Deutsch? – Karl W. Deutsch na sześćdziesięciolecie Unii Europejskiej

Jerzy Ciechański
Uniwersytet Warszawski

W 1957 r., kiedy powstawała EWG, Karl W. Deutsch opublikował książkę o północnoatlantyckich wspólnotach bezpieczeństwa. Wynikało z niej, że integracja międzynarodowa nie jest ani naturalna, ani automatyczna, ani nieodwracalna. Szczególna odpowiedzialność za powodzenie integracji spoczywa na jej rdzeniu. Podmioty tworzące rdzeń powinny m.in. dbać o sukces gospodarczy wspólnoty oraz o bilans transakcji korzystny dla jej słabszych partnerów. UE pozostaje od lat w gospodarczej stagnacji, wspólna waluta zaś, która miała Europę jednoczyć, stała się czynnikiem jej podziału. Kryzys lat 2007–2011 obnażył strukturalne problemy strefy euro. Odżywa protekcjonizm bogatych wobec gospodarczo słabszych państw członkowskich, tym groźniejszy, że brexit wyeliminował państwo najkonsekwentniej pilnujące dotąd wspólnego rynku. UE znalazła się w kryzysie. Niemcy – jej mimowolny hegemon – mają wszelkie dane po temu, by go przełamać. Leży to w ich żywotnym interesie, gdyż UE jest bezpiecznym dla wszystkich sposobem bycia Niemiec w Europie. Jak dotąd Niemcy nie słuchają jakże aktualnych wskazań Deutscha. Jeśli tego nie zrobią, zdestabilizują europejską integrację.

Słowa kluczowe: integracja międzynarodowa, Unia Europejska, kryzys euro, protekcjonizm, kryzys UE, niemiecka hegemonia w UE.

Warunki sukcesu

W Deklaracji rzymskiej na sześćdziesięciolecie Unii Europejskiej przywódcy 27 państw członkowskich stwierdzili, że zmaga się ona obecnie „z bezprecedensowymi wyzwaniami, globalnymi i wewnętrznymi: konfliktami regionalnymi, terroryzmem, rosnącą presją migracyjną, protekcjonizmem oraz nierównościami społecznymi i ekonomicznymi”[1]. W 1957 r., kiedy podpisywano Traktat Rzymski, od którego dzisiejsza Unia Europejska bierze swój początek, Karl W. Deutsch, jeden z luminarzy neofunkcjonalizmu badającego procesy integracji międzynarodowej, opublikował

Jerzy Ciechański – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

[1] „The Rome Declaration”, Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, 25/03/2017, European Council, Press Release 149/17.

książkę o północnoatlantyckich wspólnotach bezpieczeństwa, której konkluzje zadziwiają aktualnością. Zastosowanie się do nich przez Niemcy, mimowolnego hegemona Europy, mogłoby pomóc przełamać dzisiejszy kryzys europejskiej integracji.

Wraz z zespołem współpracowników Deutsch przebadał 28 przypadków „wspólnot bezpieczeństwa", tj. zintegrowanych grup ludzkich o wysokiej pewności pokojowych zmian społecznych: od zjednoczenia kolonii amerykańskich w USA, poprzez unię Anglii ze Szkocją, zjednoczenie Niemiec i Włoch, aż po Austro-Węgry. Istotne jest to, że zespół Deutscha objął analizą przypadki integracji zarówno udanej, jak i nieudanej[2].

Okazało się, że integracja nie jest procesem naturalnym. Zawsze wiąże się z przezwyciężeniem dotychczasowych lojalności, szczególnie do własnego państwa. Zawsze jest wynikiem świadomego działania elit, które muszą przekonać do niej politycznie i ekonomicznie istotne warstwy społeczeństw, tworząc prointegracyjną społeczną „masę krytyczną". Wówczas następuje „wzlot integracji" (*integration take-off*)[3]. Wytworzeniu tego przekonania sprzyja sukces gospodarczy i poprawa zarządzania zintegrowanym obszarem. Integrujące się podmioty powinny mieć interesy nie tyle takie same, co wzajemnie kompatybilne. Wówczas spodziewać się można rosnącej częstotliwości transakcji między nimi. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie właściwego podziału wynikających z tego efektów. Podmioty słabsze powinny być trwale faworyzowane. Ponieważ integracja jest procesem sztucznie indukowanym, jej powodzenie zależy od istnienia „twardego jądra" (*core of strength*). To ono ponosi koszty wyjściowe oraz dba o właściwy przebieg procesu integracji, np. rozładowuje konflikty, samoogranicza się odnośnie do stosowanych metod, faworyzuje słabszych itd. Przymus okazał się nieefektywnym sposobem przezwyciężania oporu wobec integracji. Lepsze rezultaty przynoszą zachęty oraz kooptacja. Konieczna jest też dbałość o przestrzeganie wspólnie przyjętych norm postępowania. Służy to przewidywalności zachowań integrujących się podmiotów, a więc jest czynnikiem budowy zaufania między nimi. Choć Deutsch liczył na to, że jego studium wyznaczy „wyraźną linię", po przekroczeniu której integracja staje się nieodwracalna (stąd metafora o „wzlocie integracji"), nie udało mu się jej znaleźć. Integracja jest więc procesem wymagającym stałej pielęgnacji[4].

Kryzys finansowy i gospodarczy lat 2007–2011 zakwestionował dotychczasowy paradygmat europejskiej integracji. Zakładano bowiem dotąd jeśli nie jej automatyzm, to z pewnością nieodwracalność. Przekonania te zdawało się pozytywnie weryfikować doświadczenie. Unia stała się gospodarczym i politycznym sukcesem – „dobrowolnym imperium", do którego narody ustawiały się w kolejce, żeby móc w nim

---

[2] K.W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1968, s. 15–19 (wyd. 1, 1957).

[3] Ibidem, s. 83–84.

[4] Ibidem, s. 22–42.

uczestniczyć[5]. Sukces integracji państw Europy Środkowej i Wschodniej był tego kolejnym potwierdzeniem.

Nagle zdarzyła się seria nieszczęśliwych wypadków. Najpierw, wbrew keynesowskiej obietnicy, zdarzył się głęboki kryzys gospodarczy lat 2007–2011, który wzmógł, buzujące już od jakiegoś czasu na obrzeżach politycznego głównego nurtu, nastroje populistyczne, przesuwając ów główny nurt w kierunku eurosceptycyzmu. Odpowiedzialnością za negatywne społeczne skutki kryzysu zaczęto obarczać Unię Europejską, szczególnie zaś jej dwa sztandarowe projekty: wspólny rynek oraz wspólną walutę. Wspólny rynek miał umożliwiać „dumping socjalny", tj. żerowanie przedsiębiorstw oraz migrantów z mniej zamożnych państw członkowskich, szczególnie z Polski, na rynkach pracy państw zamożniejszych. Euro zaś umożliwiało żerowanie efektywnych gospodarek państw europejskiej Północy, szczególnie Niemiec, na mniej efektywnych gospodarkach państw Południa, tworząc i utrwalając wewnątrzunijne nierównowagi gospodarcze i handlowe. Ponadto konstrukcja Unii Gospodarczej i Walutowej umożliwiła Niemcom narzucenie państwom, które znalazły się w tarapatach, społecznie i politycznie kosztownych sposobów wychodzenia z kryzysu gospodarczego i finansowego poprzez drastyczne cięcia płac i świadczeń socjalnych. Oczywista okazała się relatywna słabość Francji w dotychczasowym niemiecko-francuskim tandemie przywódczym unii. Następnie, rok 2015 przywiódł do progów UE 1,5 mln migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki. Kwestia ich rozmieszczenia między państwa członkowskie wywołała kryzys decyzyjny w UE oraz zakwestionowała, jak się miało okazać, domniemany konsensus co do wielokulturowości europejskich społeczeństw. W czerwcu 2016 r. zaś niespodziewanie większość głosujących obywateli opowiedziała się za wyjściem Wielkiej Brytanii z UE. Brexit symbolicznie zakwestionował jednokierunkowość europejskiej integracji. Czy miałby on być kamykiem uruchamiającym lawinę rozpadu Unii?

Teoria integracji Deutscha pomaga zdiagnozować obecny kryzys UE oraz wskazać sposoby jego przezwyciężenia. Unia musi odzyskać gospodarczy wigor, odbudować swoje prointegracyjne „twarde jądro", zadbać o właściwą równowagę transakcji między silniejszymi a słabszymi podmiotami oraz odbudować proeuropejskie elity. Czy jest to możliwe? Zobaczymy. Niestety, Niemcy – niechętny hegemon Europy (*Hegemon wider Willen*) – prowadziły dotąd politykę w dużej mierze sprzeczną z zaleceniami Deutscha. Można ją nazwać polityką *Deutschland gegen Deutsch*, tj. Niemcy przeciwko Deutschowi. Rysują się jednak szanse na jej korektę.

[5] R. Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Grove Press, New York 2003, s. 55–80.

„Sekularna stagnacja" gospodarcza Unii Europejskiej a Unia Gospodarcza i Walutowa

Jak wiemy od Deutscha, sukces gospodarczy jest jednym z warunków udanej integracji międzynarodowej. Jednak po francuskich „wspaniałych trzydziestu latach" (1944–1974), niemieckim i włoskim „cudzie gospodarczym", od połowy lat 70. XX w. do dziś, gospodarka europejska znajduje się w stanie, który Alvin Hansen nazwał w 1939 r. „sekularną stagnacją"[6]. Charakteryzuje on się tym, że gospodarka przestaje reagować na normalne instrumenty polityki monetarnej. Obniżanie stóp procentowych, nawet poniżej zera, nie pobudza inwestycji prywatnych w stopniu wystarczającym do eliminacji bezrobocia. Przyczyny tej pozornej anomalii Hansen upatrywał w zahamowaniu wzrostu populacji osób w wieku produkcyjnym. Spadek dzietności, w konsekwencji zahamowanie, a następnie spadek przyrostu naturalnego charakteryzuje wszystkie społeczeństwa rozwinięte. Przy kurczącej się populacji nie ma potrzeby inwestowania w nowe domy, fabryki, biura itd. Jednocześnie kurczy się baza podatkowa, co z kolei sprzyja trwałemu deficytowi finansów publicznych.

Teoria Hansena wyjaśniać miała przyczyny wielkiego kryzysu lat 30. XX w. Została zapomniana, gdyż II wojna światowa stała się hiperbodźcem rozwoju gospodarczego oraz wyżu demograficznego. Przypomniano sobie o niej, próbując zrozumieć trwającą od ponad 20 lat stagnację gospodarczą Japonii, a ostatnio powolny wzrost gospodarczy Unii Europejskiej. Podobnie jak wcześniej Japonia, Unia Europejska znajduje się w demograficznym kryzysie. Od początku XXI w. liczba ludności UE spada. Kryzys gospodarczy lat 2007–2011 pogłębił niechęć rdzennych Europejczyków do otwarcia się na imigrację. W tym też UE upodabnia się do Japonii. Okazało się, że publiczne dofinansowanie banków oraz obniżenie stóp procentowych nie doprowadziło do ożywienia gospodarczego o dynamice wystarczającej do rozwiązania nabrzmiałych problemów społecznych, szczególnie w krajach europejskiego Południa. Teoria Hansena zaczęła się sprawdzać.

Trwałym sposobem na przełamanie „sekularnej stagnacji", zakładając, że gospodarka UE w niej jest, byłoby doprowadzenie do wzrostu dzietności w Europie, a przez to odwrócenie spadku liczby rodzimej ludności kontynentu. Teoretycznie nie jest to niemożliwe, gdyż Europejczycy zwykle deklarują, że chcieliby mieć więcej dzieci niż rzeczywiście mają[7]. Niektórym państwom UE udaje się też utrzymywać zadowalające wskaźniki dzietności. Jednak skuteczna polityka pronatalistyczna jest finansowo kosztowna, organizacyjnie skomplikowana, politycznie zaś nieatrakcyjna. Rezultaty widać dopiero po wielu latach konsekwentnego inwestowania w rodziny.

---

[6] A.H. Hansen, *Economic progress and declining population growth*, „The American Economic Review" 1939, t. 29, nr 1, s. 1–15.

[7] Zob. np. G. Livingston, *Birth rates lag in Europe and the U.S., but the desire for kids does not*, Pew Research Center, 11.04.2014, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/11/birth-rates-lag-in-europe-and-the-u-s-but-the-desire-for-kids-does-not/ (data dostępu: 22.05.2017).

Jest ona również obciążona historycznie, dlatego współcześnie prowadzi się ją głównie pod hasłami wyrównywania szans zawodowych kobiet i mężczyzn oraz równoważenia życia prywatnego z zawodowym. Zasadniczą wadą pronatalistycznej terapii na sekularną stagnację jest inkrementalizm jej skutków ekonomicznych, podczas gdy dla odrodzenia społecznego euroentuzjazmu potrzebny byłby zasadniczy przełom.

Doraźne przełamywanie „sekularnej stagnacji" wymagałoby więc czasowego zastosowania potężnego bodźca fiskalnego, który doprowadziłby do 3–4% inflacji. Odwrócenie tendencji deflacyjnych w gospodarce przywróciłoby skuteczność tradycyjnym instrumentom polityki monetarnej. Tak się jednak nie dzieje z powodu strukturalnych problemów wspólnej waluty. Inną możliwością byłoby pełne wykorzystanie prowzrostowego potencjału wspólnego rynku poprzez urzeczywistnienie swobody przepływu usług[8]. To z kolei okazuje się politycznie niemożliwe z powodu wzrostu nastrojów protekcjonistycznych, antyliberalnych i eurosceptycznych. I tak koło się zamyka.

Unia Gospodarcza i Walutowa, której efektem było wprowadzenie w 2002 r. wspólnej waluty, jest projektem politycznym, który napotkał na potężne polityczne bariery skutecznego funkcjonowania. Politycznie euro miało jeszcze mocniej „zakorzenić Niemcy w Europie". Była to cena za zgodę Francji na zjednoczenie kraju[9]. W latach 1991–1992, kiedy negocjowano Traktat z Maastricht, wierzono też, że wprowadzenie wspólnej waluty stanie się katalizatorem koniecznych reform zbyt kosztownego europejskiego „państwa opiekuńczego" oraz liberalizacji gospodarek[10]. Perspektywicznie, „zakorzeniając" Niemcy, integracja walutowa miała uruchomić dalsze kroki: unię bankową, fiskalną, a ostatecznie transferową. Ich realizacją zajmować się miały wspólne instytucje. Kumulatywnym efektem ich istnienia byłaby pogłębiona polityczna integracja państw strefy euro[11].

---

[8] Zob. np. A. Sapir, G.B. Wolff, *The Great transformation: Memo to the incoming EU presidents*, Bruegelpolicybrief, lipiec 2014, s. 4.

[9] Zob. np. E. Pond, *The Rebirth of Europe*, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2000, s. 39–44; M. Heise, *Emerging from the Euro Debt Crisis: Making the Single Currency Work*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg 2013, s. 12–13. Teza, że jesienią 1989 r. Francja uzależniała swoją zgodę na zjednoczenie Niemiec od utworzenia unii walutowej, była *ex-post* przedmiotem ostrych politycznych kontrowersji w Niemczech. W 2010 r. przecięło je odtajnienie dokumentów Auswärtiges Amt. Wynika z nich, że „związek [między zgodą na zjednoczenie Niemiec a utworzeniem unii walutowej] był o wiele mocniejszy, niż się wcześniej wydawało. Z dokumentów wynika, że szeroka koalicja państw zachodnioeuropejskich groziła sprzeciwem wobec zjednoczenia [Niemiec] oraz że niewiele brakowało do zerwania dobrych dotąd stosunków francusko-niemieckich. Mitterand ostro wówczas upomniał rząd niemiecki, że może on zostać izolowany w Europie, «tak jak w roku 1913»… Wynika z nich także, że historia mogła potoczyć się zupełnie innym torem, gdyby Bonn i Paryżowi nie udało się w owych dramatycznych dniach porozumieć zarówno co do […] zjednoczenia Niemiec, jak i unii walutowej". Zob. M. Sauga, S. Simons, K. Wiegrefe, *The price of unity: Was the Deutsche Mark sacrificed for reunification?*, *SpiegelOnline*, 09/30.09.2010, http://www.spiegel.de/international/germany/the-price-of--unity-was-the-deutsche-mark-sacrificed-for-reunification-a-719940.html (data dostępu: 22.05.2017).

[10] E. Pond, op. cit., s. 165.

[11] Zob. np. J. Techau, *The Euro shows the way for the EU*, „Strategic Europe", Carnegie Europe, 14.07.2015, http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/60693 (data dostępu: 22.05.2017).

Tak się jednak nie stało. Od początku swojego istnienia euro nie spełniało ekonomicznych kryteriów funkcjonowania, które określa znana od 1961 r. teoria optymalnego obszaru walutowego Roberta Mundella[12]. Nie było zbieżności cykli koniunkturalnych gospodarek państw uczestniczących. Nie było na obszarze wspólnej waluty wystarczającej elastyczności płac oraz mobilności siły roboczej. Nie było mechanizmu automatycznych transferów fiskalnych do objętych recesją części obszaru. Natomiast przystąpienie do strefy euro nie tylko pozbawiało państwa uczestniczące możliwości samodzielnego dostosowania kursu walutowego oraz stóp procentowych, lecz także stawiało je w sytuacji analogicznej do państw, które zaciągają długi w obcej walucie. Nie mogły one stymulować wzrostu obniżaniem stóp procentowych, nie mogły zwiększać konkurencyjności swoich gospodarek poprzez obniżenie wartości pieniądza krajowego, a przy okazji zagrożone zostały bankructwem w przypadku nadmiernej akumulacji długu publicznego, którego nie mogłyby spłacić drukiem pieniędzy. Unia Gospodarcza i Walutowa nie odpowiadała wprawdzie warunkom teorii Mundella, ale jej istnienie było w interesie Francji, konstrukcja zaś odpowiadała interesom gospodarczym oraz preferencjom politycznym Niemiec.

Kryteria z Maastricht, regulujące warunki przystąpienia oraz pozostawania w strefie, wymuszały na państwach członkowskich niską inflację, równoważenie budżetów oraz redukcję długu publicznego. Jeśli nie zdołały się w porę zreformować, odbierały im to, co nazwano później „przestrzenią fiskalną", tj. możliwości finansowania rosnących (m.in. w wyniku demograficznego starzenia się ludności oraz spadku udziału osób w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności) potrzeb socjalnych i innych bez przekraczania dozwolonego lub bezpiecznego limitu długu publicznego. Tylko niektóre państwa (Niemcy, Holandia) strefy euro przeprowadziły reformy konieczne do wywiązania się ze swoich zobowiązań w ramach UGW. Francja i Włochy do dziś ociągają się z koniecznymi reformami, do przeprowadzenia których zobowiązały się formalnie, przystępując do Paktu Stabilności i Wzrostu. Hiszpania, Portugalia i Grecja dokonały ich, dopiero stając w obliczu bankructwa. W strefie euro narastał kryzys zaufania.

Przed Maastricht Niemcy stały na stanowisku, że integracja polityczna powinna poprzedzać walutową. Rząd niemiecki ustąpił, żeby zapewnić sobie francuską zgodę na zjednoczenie[13]. Dlatego już na etapie projektowania wspólnej waluty Niemcy dołożyły starań, by zminimalizować dla siebie koszty, jakie mogłyby wyniknąć z jej wprowadzenia. Zasadniczy problem ze wspólną walutą nie ma bowiem charakteru technicznego (wprowadzenie banknotów i monet euro), lecz polityczny – potrzeba harmonizacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Żeby zapobiec pokusom nadużyć oraz nieodpowiedzialności ze strony tych państw przyszłej eurogrupy, szczególnie z Południa

[12] R.A. Mundell, *A theory of optimum currency areas*, „The American Economic Review" 1961, t. 51, nr 4, s. 657–665.

[13] M. Sauga, S. Simons, K. Wiegrefe, op. cit.

Europy, które miały reputację niegospodarnych, Niemcy zadbały o wbudowanie w 1998 r. do Paktu Stabilności i Wzrostu odpowiednich bezpieczników zmuszających wszystkich do utrzymywania tzw. kryteriów z Maastricht, tj. niskiej inflacji, redukcji deficytów finansów publicznych oraz długu publicznego, nie tylko przy wejściu do strefy euro, ale i na przyszłość. Już na wstępie spełnienie tych warunków wymagało bolesnych wyrzeczeń; oczekiwano też reform trwale uzdrawiających finanse publiczne. Były one trudne dla wszystkich, lecz szczególnie dla tych państw strefy euro, które zawsze prowadziły liberalną politykę budżetową. Asymetrię bólu i krzywdy pogłębiać musiał fakt, że już w 2004 r., tj. dwa lata po wprowadzeniu wspólnej waluty, Niemcy nie tylko znalazły się (wraz z Francją) wśród państw, które złamały dyscyplinę finansową Paktu Stabilności i Wzrostu, który same narzuciły innym, lecz gdy tak się stało razem z Francją, wymusiły na Komisji Europejskiej rezygnację z nałożenia na nie przewidzianych w tym pakcie sankcji. Atmosferę wokół euro pogarszała świadomość wszystkich zainteresowanych, że Niemcy nalegały na tak ostre kryteria uczestnictwa w strefie, żeby nie musieć ponosić finansowej odpowiedzialności za sytuację innych. Od początku więc logika wspólnej waluty, która zakładała współzarządzanie polityką gospodarczą, wykluczała jednocześnie unię transferową[14].

Jednak powstanie UGW oraz wprowadzenie od 2000 r. wspólnej waluty (do 2002 r. funkcjonującej jako jednostki rozliczeniowej) było początkowo dla wszystkich korzystne. Niemcy patrzyły przez palce na manipulowanie przez państwa europejskiego Południa statystykami wykazującymi, że spełniają kryteria z Maastricht, oraz na zaniżanie przez nie swoich kursów walutowych, kiedy zamrażano je w 1998 r. względem ecu, co dawało ich produktom przewagę konkurencyjną nad niemieckimi. Solidnej i bezlitośnie efektywnej gospodarce niemieckiej euro dawało pełen dostęp do wspólnego rynku bez ryzyka kursowego. W ciągu pierwszych lat funkcjonowania strefy euro Niemcy i Holandia skutecznie powstrzymywały wzrost płac, wydłużyły wiek emerytalny oraz przeprowadziły proefektywnościowe reformy systemu zasiłków socjalnych. W efekcie trwale umocniły swoją przewagę konkurencyjną nad gospodarkami Południa Europy. Konsekwentnie rósł zarówno wolumen, jak i udział produktów niemieckich w konsumpcji państw UE, oraz udział niemieckiego eksportu poza UE. Mniejsze oraz mniej konkurencyjne państwa grupy korzystały jednak wciąż z niskich stóp procentowych oraz wysokiego ratingu kredytowego, które były ustalane wedle stanu gospodarki niemieckiej. Tani kapitał i kredyt napływały, dopóki inwestorzy zakładali, że wypłacalność banków oraz państw grupy euro jest ostatecznie gwarantowana przez Niemcy, które nie mogą przecież pozwolić na upadek euro. Nie zwracano uwagi na to, że zarówno Traktat z Maastricht, jak i statut Europejskiego Banku Centralnego wyraźnie zabraniają bezpośredniego skupu państwowych papierów dłużnych. Recesja lat 2008–2009 zasadniczo zmieniła założenia inwestorów. Zaczął

[14] T. Judt, *Postwar: A History of Europe Since 1945*, The Penguin Press, New York 2005, s. 725–727.

się odpływ kapitału do bezpiecznych przystani. Grecja, Irlandia i Hiszpania znalazły się na skraju bankructwa[15].

Kryzys finansowy i gospodarczy lat 2007–2011 bezlitośnie obnażył strukturalne defekty Unii Gospodarczej i Walutowej, jak również rolę Niemiec jako „niechętnego hegemona" Europy. Wewnętrzna logika UGW oraz polityczna determinacja Niemiec narzuciły strategię wychodzenia z kryzysu poprzez cięcia wydatków publicznych, w celu redukcji deficytów budżetowych oraz w konsekwencji długu publicznego. Nie tylko niepotrzebnie wydłużało to i pogłębiało kryzys w krajach europejskiego Południa, ale też prowadziło do pogłębienia gospodarczego podziału Europy oraz kryzysu zaufania między Północą a Południem. Niemcy, które wraz z Francją pierwsze naruszyły w 2003 r. Pakt stabilności i wzrostu, uznały, że kryzys spowodowała nieodpowiedzialność fiskalna innych krajów. Dlatego należy je za to ukarać. Było to bardzo kosztowne politycznie i społecznie. A ponieważ tę kurację ordynowano, posługując się fasadą instytucji Unii Europejskiej, wzbudziło to nastroje nie tylko antyniemieckie, ale też antyunijne. Produktem ubocznym był wzrost popularności ugrupowań lewackich i nacjonalistycznych[16].

Niemcy działały więc wbrew kardynalnym zaleceniom Deutscha. Zamiast dbać o to, by UE była gospodarczym sukcesem, przyczyniły się do pogłębienia kryzysu gospodarczego państw europejskiego Południa oraz asymetrii gospodarczych w UE. Zignorowały konieczność łagodnego traktowania słabszych partnerów; przeciwnie, w dość bezwzględny sposób wykorzystywały swoją geoekonomiczną przewagę. W dodatku niemieccy politycy nie uniknęli agresywnej retoryki, skierowanej przeciwko państwom Południa, szczególnie Grecji. Wszystko to wykopało w UE rów braku zaufania między Północą a Południem. Integracja europejska znalazła się w kryzysie.

Nawroty protekcjonizmu w UE

Polityka *Deutschland gegen Deutsch* nie mogła pozostać bezkarna. Odradzać zaczęły się tendencje protekcjonistyczne. Naturalnie w europejskim stylu, są one pokrywane retoryką ochrony praw człowieka, walki z „dumpingiem socjalnym", wyrównywania warunków konkurencji itd. Nie zmienia to jednak ich istoty: niezmiennie chodzi o protekcjonizm.

---

[15] H. Kundnani, *The Paradox of German Power*, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 71–87; T. Gallagher, *Europe's Path to Crisis: Disintegration Via Monetary Union*, Manchester University Press, Manchester 2014; M. Papic, P. Zeihan, *Germany's choice*, „Geopolitical Weekly", Geopolitical Intelligence Report, Stratfor, 8.02.2010, https://www.stratfor.com/weekly/germanys-choice (data dostępu: 22.05.2017).

[16] U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 208–210; H. Kundnani, op. cit., s. 89–104.

Rozmontowanie wspólnego rynku usług, czyli walka z „dumpingiem socjalnym"

Rzeczywiste uwolnienie rynku usług dodałoby gospodarce UE dynamiki rozwojowej. Wiadomo o tym od początku istnienia EWG. Przy ostatniej próbie liberalizacji rynku usług, jaką w latach 2002–2004 podjął komisarz Frits Bolkestein, niezależne badania i symulacje wskazywały, że uwolnienie rynku usług istotnie przyspieszyłoby wzrost gospodarczy UE[17]. Jednak Bolkestein poniósł klęskę. Uchwalona w 2006 r. dyrektywa usługowa nie urzeczywistniała swobody przyrzeczonej 49 lat wcześniej w Traktacie Rzymskim. Co więcej, od 2014 r. jego własny kraj – Holandia – z wielką determinacją i rosnącą skutecznością działa na rzecz zwiększenia restrykcji w delegowaniu pracowników. Holandii udało się zdobyć poparcie Francji, a nawet Niemiec, oraz, co jest *novum*, Komisji Europejskiej, od czasu objęcia jej przewodnictwa przez Jeana-Claude'a Junckera. Wszystko to pod hasłem walki z „dumpingiem socjalnym". Dlatego forsuje się wprowadzenie do odnośnych uregulowań unijnych zasady „równej płacy za tę samą pracę wykonywaną w tym samym miejscu". W praktyce chodzi o uderzenie w sektory budowlany oraz transportowy państw członkowskich z Europy Środkowej, których przewaga komparatywna opiera się na niższych płacowych i pozapłacowych kosztach pracy. Nonsensowność zarzutów o „dumping socjalny" obnażył najpierw renomowany Instytut Bruegel, wykazując, że w istocie chodzi o nawrót protekcjonizmu. Ostatnio zaś, niejako przez nieuwagę, oceny te potwierdził nie kto inny, jak sam premier Holandii Mark Rutte.

Analitycy Bruegela zauważyli, że w gospodarce rynkowej przedsiębiorstwa z państw o wysokich płacach konkurują z przedsiębiorstwami z państw o niskich płacach na trzy sposoby: (a) importując towary z państw o niskich płacach, (b) importując usługi (związane z delegowaniem pracowników) z państw o niskich płacach oraz (c) przenosząc produkcję do państw o niskich płacach.

> Delegowanie pracowników jest tylko jednym ze sposobów wykorzystywania różnic płacowych między państwami i nie ma żadnych dowodów na to, iż delegowanie pracowników jest sposobem bardziej skutecznym niż dwa pozostałe. Jednak obywatele UE sprzeciwiają się bardziej delegowaniu pracowników niż importowaniu towarów lub wyprowadzaniu produkcji, gdyż pracownicy delegowani poprzez swoją obecność w państwach o wysokich płacach są lepiej widoczni[18].

---

[17] Ekspertyzy te szczegółowo omawiam w J. Ciechański, *Wpływ Unii Europejskiej na reformowanie europejskiego modelu socjalnego: nieudana próba uwolnienia rynku usług*, w: E. Haliżak i in. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku: Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 72–82.

[18] E. Vaccarino, Z. Darvas, *'Social dumping' and posted workers: a new clash within the EU*, Bruegel, Blog Post, 7.03.2016, http://bruegel.org/2016/03/social-dumping-and-posted-workers-a-new-clash-within-the-eu/ (data dostępu: 22.05.2017). Zob. też A. Sapir, *Single Market and Social Protection: Friends or Foes?*, Presentation prepared for an Informal Meeting of Labor Ministers (revised) Hosted by Sweden's Minister for

Dalej wykazuje się przekonująco, że za krucjatą przeciwko „dumpingowi socjalnemu", który rzekomo narusza prawa pracownicze zarówno pracowników w krajach, które importują usługi, jak i samych pracowników delegowanych, kryje się nawrót zwykłego protekcjonizmu. Przy tym jest to protekcjonizm lepiej rozwiniętych i bogatszych państw członkowskich zwrócony przeciw interesom państw ekonomicznie mniej zaawansowanych[19]. Jest to sprzeczne nie tylko z podstawowymi zasadami wspólnego rynku, lecz także z zaleceniem Deutscha, by bilans transakcji w integrującej się wspólnocie wypadał korzystnie dla jej słabszych podmiotów.

Podczas Forum Ekonomicznego w Davos w 2017 r. premier Holandii Mark Rutte uczestniczył w panelu rozważającym przyszłość Unii Europejskiej. Zapytany, co trzeba zrobić, by przezwyciężyć kryzys integracji, Rutte przypomniał, że przede wszystkim potrzebujemy Unii, by zapewnić pracę i dobrobyt oraz pokój. Żeby nie było wątpliwości, jakie zagrożenia dla pokoju UE ma eliminować i jak ma to robić, hasło „Nie wieder Krieg!" Rutte wypowiedział po niemiecku oraz dodał, że unia „wtapia nas w swoją strukturę" (co krępuje ruchy wszystkich państw członkowskich, w tym najsilniejszych). Żeby przełamać obecny kryzys tej potrzebnej wszystkim organizacji, należy przede wszystkim naprawić euro oraz uwolnić rynek usług. Euro nie spełnia swej funkcji integrującej UE, ponieważ zbyt wiele krajów strefy, szczególnie z Południa Europy, nie realizuje reform, do których się zobowiązało. Powoduje to głęboką nieufność pomiędzy Północą a Południem. Z kolei wspólny rynek istnieje tylko w sferze wymiany dóbr, lecz nie usług. Nie ma też wspólnego rynku cyfrowego. Unia traci przez to „dwukrotnie więcej niż PKB Holandii". Dopytywany przez prowadzącego, jakiej zmiany w UE by sobie życzył, gdyby mógł wybierać, bez namysłu odpowiedział: „Żeby Francja i Włochy zreformowały się". Chodziło mu o reformy konieczne do realizacji ich zobowiązań wynikających z Paktu Stabilności i Wzrostu[20].

Wśród wielu niezwykle trafnych diagnoz, jakie znalazły się w jego wypowiedzi, premier Holandii pośrednio przyznał, że jest za swobodą przepływu usług wówczas, gdy służy ona przewagom komparatywnym przedsiębiorstw holenderskich, natomiast zwalcza ją wówczas, gdy służy przewagom przedsiębiorstw np. polskich. Nawet on jest więc dziś Europejczykiem selektywnym.

Employment, Stockholm, 11.09.2015, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/Sapir-2015-Stockholm.pdf (data dostępu: 22.05.2017).

[19] Logicznym następstwem wprowadzenia zasady „takiej samej płacy za pracę w tym samym miejscu" powinno być wprowadzenie ceł ochronnych na towary importowane z krajów o niższych płacach oraz restrykcje na inwestycje w krajach o niskich płacach. Poza tym, zgodnie z tą zasadą, pracownicy z państw o wysokich zarobkach delegowani w ramach świadczenia usług do państw o niskich zarobkach powinni mieć zarobki obniżane do poziomu pracowników miejscowych. Kolejnym absurdem jest to, że wprowadzenie tej zasady obniży konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich na rynku globalnym. Od czasów Strategii Lizbońskiej z 2000 r. deklarowanym celem UE jest natomiast podniesienie konkurencyjności jej gospodarki. E. Vaccarino, Z. Darvas, *'Social dumping'...*, op. cit.

[20] *Which Europe Now?*, World Economic Forum Annual Meeting, 19.01.2017, https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2017/sessions/which-europe-now (data dostępu: 22.05.2017).

Europejski filar praw społecznych, czyli administracyjne podnoszenie standardów socjalnych

Kolejnym przykładem działań, których skutkiem może być zmiana bilansu transakcji na niekorzyść słabiej rozwiniętych państw członkowskich, jest forsowany przez Komisję Europejską od września 2015 r. projekt Europejskiego filara praw społecznych[21]. Filar nie ma zmieniać lub zastępować istniejącego prawa wspólnotowego. Służyć ma przeglądowi istniejącej legislacji oraz refleksji nad potrzebą jej zmiany w dwudziestu obszarach tematycznych, podzielonych na trzy grupy: równe prawa i dostęp do rynku pracy, sprawiedliwe warunki pracy oraz odpowiednie i trwałe zabezpieczenie socjalne[22]. Zapowiada się w tym kontekście m.in. rewizję dyrektywy o delegowaniu pracowników wprowadzającą zasadę „równej płacy za równą pracę w tym samym miejscu", tj. sprzeczne z duchem wspólnego rynku ograniczenie swobody przepływu usług, które uderzy głównie w państwa członkowskie o niższych kosztach pracy, jak np. Polska.

Wątpliwości co do rzeczywistych celów filara praw społecznych wzbudzają dwie konstatacje. Pierwsza, że państwa członkowskie UE z pewnością nie cierpią na brak praw społecznych. Obowiązujący w nich katalog praw społecznych gwarantują ich własne konstytucje oraz rozliczne instrumenty międzynarodowe, którymi wszystkie one są związane[23]. Mimo że UE zamieszkuje 7% ludności świata i tworzy ona 25% światowego PKB, jej wydatki na ochronę socjalną wynoszą do 50% wydatków światowych. Druga, że z inicjatywą wprowadzenia filara praw społecznych wystąpił przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker. Ten dzisiejszy przodownik walki o prawa społeczne obywateli UE, a zarazem moralny oraz polityczny przeciwnik „dumpingu socjalnego", jeszcze do niedawna, jako długoletni premier i minister finansów Luksemburga, sam praktykował dumping podatkowy. Uczynił bowiem z tego kraju raj podatkowy, przez co systematycznie uszczuplał dochody podatkowe państw członkowskich. Zwalczał też inicjatywy Komisji Europejskiej, która próbowała te praktyki ukrócić[24].

---

[21] J.-C. Juncker, *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*, Strasbourg, 9.09.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm (data dostępu: 22.05.2017).

[22] *Establishing a European Pillar of Social Rights*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 26.4.2017 [COM(2017) 250 final].

[23] Są to: Europejska Karta Społeczna, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz fundamentalne konwencje MOP. Prawa społeczne zawarte w tych dokumentach oraz w tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich są również odzwierciedlone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Państwa członkowskie wiąże wreszcie politycznie Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników, o której mowa w art. 151 TFUE. Zarówno Europejska Karta Społeczna, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, jak i konwencje MOP zawierają mechanizmy weryfikacji.

[24] Zob. np.: N. Cohen, *Jean-Claude Juncker's real scandal is his tax-haven homeland of Luxembourg*, „The Guardian", 12.07.2014, https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jul/12/why-good-europeans--despair-jean-claude-juncker-commission (data dostępu: 22.05.2017); S. Bowers, *Jean-Claude Juncker blocked EU curbs on tax avoidance, cables show*, „The Guardian", 1.01.2017, https://www.theguardian.com/

Deklarowanym celem filara praw społecznych jest pokazanie Europejczykom, że Unia o nich dba w praktyce. Ma to służyć odbudowie poparcia dla integracji europejskiej wśród zwykłych obywateli. Filar ma przeciwdziałać „ściganiu się w dół" (*race to the bottom*) przez państwa członkowskie w obszarze standardów socjalnych, czyli „dumpingowi socjalnemu". Jego celem maksymalnym ma być „pozytywna konwergencja socjalna" (*upward social convergence*)[25]. Założenia te są tak bardzo oderwane od rzeczywistości, że nie sposób przypuścić, że ich autorzy sami w nie wierzą. Zwykli obywatele nie porzucą eurosceptycyzmu, nawet gdyby dzięki filarowi dostali pracę oraz lepsze zarobki i wyższe świadczenia, ponieważ politycy krajowi z pewnością przedstawią to jako sukces swój, a nie Unii. „Ściganie się w dół" w sferze świadczeń socjalnych przez państwa członkowskie w ogóle nie występuje. Rządy państw członkowskich obniżają świadczenia niezwykle niechętnie, jak Niemcy i Holandia, gdyż wiedzą, że wyborcy im tego łatwo nie wybaczą. To, że Angela Merkel ma szanse na czwartą kadencję jako kanclerz Niemiec, wynika m.in. z tego, iż SPD nadal płaci polityczną cenę za wprowadzenie przez kanclerza Gerharda Schrödera w 2004 r. reform Hartz IV obcinających zasiłki. Rządy Francji i Włoch nie przeprowadzają skądinąd koniecznych reform strukturalnych dlatego, że obawiają się reakcji własnych społeczeństw. Od początku ostatniego kryzysu (2007/2008) wydatki socjalne w krajach OECD wręcz wzrosły, by od 2009 r. utrzymywać się na stałym poziomie[26]. Grecja, Hiszpania i Irlandia obcięły wydatki socjalne dopiero wobec groźby bankructwa oraz pod naciskiem Europejskiego Banku Centralnego i państw członkowskich eurogrupy uzależniających od tego pomoc finansową. Dodajmy, że w trakcie tych unijnych dyskusji o „dumpingu socjalnym", o który oskarżano głównie Polskę, rząd polski wprowadził w 2016 r. największy od lat program transferów socjalnych 500+, którego roczny koszt wynosi ok. 1% polskiego PKB (2016).

Czemu więc ów Filar Praw Społecznych ma rzeczywiście służyć? Zapewne w części wpisuje się on w *Zeitgeist* pokryzysowego odrzucenia neoliberalizmu. Z kryzysem finansowym Unia poradziła sobie dość szybko. Ale recesja gospodarcza oraz zaordynowana przez Niemcy krajom Południa Europy terapia cięć wydatków boleśnie, a przede wszystkim długotrwale ugodziła w europejską młodzież oraz klasę średnią, w tym wyższą klasę średnią, wzbudzając eurosceptycyzm oraz napędzając wyborców antyeuropejskim radykałom. To do tych grup społecznych skierowana jest Junckerowska retoryka o konieczności „społecznego potrójnego A" oraz rozbudowy „społecznego wymiaru" UGW.

---

business/2017/jan/01/jean-claude-juncker-blocked-eu-curbs-on-tax-avoidance-cables-show (data dostępu: 22.05.2017).

[25] J.-C. Juncker, *State of the Union 2015…*, op. cit.; *Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*,", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 8.3.2016 [COM(2016) 127 final] oraz *First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights*, Annex do [COM(2016) 127 final].

[26] Por. np. *Social Spending during the Crisis*, OECD 2012.

Filar służyć ma „pozytywnej konwergencji społecznej". Konwergencji społecznej, tj. stopniowemu wyrównywaniu warunków życia oraz standardów socjalnych w całej Unii, służy funkcjonowanie wspólnego rynku oraz pomoc strukturalna. Tymczasem w ramach filara zamierza się utrudniać przepływ usług. Nie ma natomiast mowy o zwiększeniu pomocy strukturalnej. W tej sytuacji promowanie „pozytywnej konwergencji społecznej" może oznaczać tylko nacisk na administracyjne wymuszanie podnoszenia standardów socjalnych i płac państw członkowskich o niższych płacach. Wprawdzie ostateczna wersja filara została nieco złagodzona, ale w niej też mowa jest o przyjmowaniu wzorców (benchmarków) dotyczących zasiłków dla bezrobotnych, płacy minimalnej oraz dochodu minimalnego. Modyfikować to będzie bilans transakcji wewnątrzunijnych na ich niekorzyść. Państwom o wysokich płacach łatwiej będzie konkurować na wspólnym rynku[27].

Sama konstrukcja filara, który skierowany jest przede wszystkim do państw strefy euro (choć pozostałe też mogą w nim uczestniczyć), sprzyja podziałowi na Europę dwóch prędkości, tj. marginalizację części państw członkowskich. Ostateczny kształt filara zostanie dopiero ustalony. Propozycja Komisji daje możliwość wykorzystania go do nasilenia praktyk protekcjonistycznych na niekorzyść słabszych podmiotów procesu integracji.

Unia „dwóch prędkości", czyli odtworzenie podziału Europy na centrum i peryferia

Materializuje się groźba formalnego powrotu do podziału Europy na centrum i peryferia, którą przełamało rozszerzenie UE na Wschód w latach 2004 i 2007. Chodzi o sformalizowanie, a przez to spetryfikowanie UE „dwóch prędkości". Polityczne cele tej idei najpełniej przedstawił w 2012 r. Jean-Claude Piris, wcześniej długoletni (1988–2010) główny doradca prawny Rady Unii Europejskiej oraz dyrektor generalny jej służb prawnych[28]. Nie należy dać się zwieść temu, że Piris posługuje się językiem prawniczym i koncentruje na procedurach. Istotne jest to, że idee te inspirują oficjalne dokumenty Komisji Europejskiej o przyszłości UE[29]. Dokumenty te przedstawiają scenariusze wieloprędkościowej integracji europejskiej. Piris pokazuje, jak to przeprowadzić w praktyce, tak żeby ominąć blokady, które mogłyby wystąpić, gdyby zastosowano zwykłe procedury podejmowania decyzji przewidziane w Traktatach.

Zasadnicza teza Pirisa jest taka, że Unia znalazła się w głębokim kryzysie, który zagraża jej istnieniu. Europejczycy tracą do niej zaufanie. Unia musi wykazać swoją

---

[27] *Establishing a European Pillar of Social Rights*, op. cit., s. 9.

[28] J.-C. Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambrigde University Press, Cambridge 2012.

[29] *White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025*, European Commission, 1 March 2017 [COM(2017) 2025]; *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*, European Commission, 26 April 2017 [COM(2017) 206].

wartość dodaną, pomagając państwom członkowskim zmierzyć się z globalizacją, zapewnić Europie pokój i bezpieczeństwo, odwrócić katastrofę demograficzną oraz rozwiązać ich problemy finansowe i gospodarcze. Warunkiem skuteczności Unii jest naprawa wspólnej waluty. Żeby to zrobić, trzeba zbudować Europę dwóch prędkości, integrując głębiej państwa strefy euro na podstawie osobnego traktatu. Traktat taki obejmowałby tylko państwa eurogrupy i byłby równoległy do obejmujących wszystkie państwa członkowskie traktatów o UE i o jej funkcjonowaniu. Integracja 19 państw strefy jest potrzebna, ponieważ w XXI w. UE rozszerzyła się gwałtownie do 28 zróżnicowanych państw członkowskich o rozbieżnych często interesach. Głębsza integracja eurogrupy zwiększyłaby jej sprawność decyzyjną. Inne państwa członkowskie mogłyby być zainteresowane dołączeniem do tak usprawnionego centrum.

Polityczne sedno tych propozycji kryje się w opisie, czym mianowicie ta ściślejsza integracja miałaby się zajmować. I tak, wskazany w traktacie eurogrupy organ zatwierdzałby budżety krajowe, dbając, by deficyt nie przekraczał dopuszczalnego poziomu. Organ ten kontrolowałby także poziom długu publicznego. Byłaby możliwość stosowania sankcji za niedotrzymanie zobowiązań. Traktatowo zobowiązałoby się do harmonizacji prawa, np. podatkowego (ustalenie jednolitej podstawy opodatkowania przedsiębiorstw), pracy i zabezpieczenia społecznego (np. poprzez uelastycznienie zatrudnienia, powiązanie wieku emerytalnego i wysokości świadczeń z sytuacją demograficzną), przyjęcia obligatoryjnego poziomu inwestycji w badania i rozwój. Tu Piris przedstawia możliwość następującą: „państwa uczestniczące mogłyby ustanowić europejską agencję długu albo jakiś inny mechanizm który pozwoliłby pogłębić solidarność między tymiż państwami uczestniczącymi", oraz ponownie wspomina o możliwości stosowania sankcji w razie niedotrzymania przez któreś z państw przyjętych traktatowo zobowiązań. Dodaje jeszcze, że wszystkie podjęte decyzje podlegałyby demokratycznej kontroli organu parlamentarnego złożonego z delegatur parlamentów dziewiętnastki[30].

Jeśli tę „euromowę" Pirisa przyłożyć do rzeczywistości, nie sposób nie zauważyć, że wszystkie lub niemal wszystkie z wymienionych przez niego obszarów traktatu dziewiętnastki państw strefy euro dotyczą reform, które państwa eurogrupy powinny przeprowadzić już na podstawie obowiązujących je od dawna kryteriów z Maastricht, Paktu Stabilności i Wzrostu oraz Strategii Europa 2020: zmniejszyć deficyt finansów publicznych, uelastycznić prawo pracy, powiązać wiek emerytalny z oczekiwaną długością życia oraz zwiększyć poziom inwestycji w badania i rozwój. Tyle że Francja tego dotąd nie zrobiła, zasłaniając się polityczną niemożliwością. Włochy także. Natomiast tzw. europeizacja długu publicznego, tj. w praktyce umożliwienie skupowania instrumentów dłużnych państw członkowskich przez Europejski Bank Centralny, oraz emisja długu europejskiego, to postulaty, którym dotąd sprzeciwiały się Niemcy oraz Holandia, realizujące swoje zobowiązania traktatowe i przeprowadzające konieczne

[30] J.-C. Piris, op. cit., s. 123–124.

reformy. Niemcy byłyby więc nareszcie „płatnikiem ostatniej instancji". Naturalnie można by tę funkcję Niemiec zakamuflować jakimiś europejskimi instytucjami, ale nie zmieniałoby to istoty rzeczy. Gwarancją dla Niemiec byłoby zaś to, że możliwe byłoby nakładanie sankcji na Francję i Włochy oraz inne państwa eurogrupy, które nie stosowałyby się do przyjętych wspólnie limitów deficytu, długu publicznego, stóp procentowych, oraz wytycznych polityki gospodarczej i społecznej. Propozycja Pirisa sprowadza się w istocie do politycznego targu: Francja i Włochy przeprowadzą konieczne reformy, pod warunkiem że Niemcy podżyrują ich dług, co stworzy tym krajom tzw. przestrzeń fiskalną, tj. możliwość dalszego pożyczania pieniędzy na niski procent, ale na ryzyko Niemiec. Po to naprawdę potrzebna jest Europa dwóch prędkości.

Idee Pirisa nie służą europejskiej integracji w jej dotychczasowym kształcie, tj. zgodnej z teorią Deutscha budowie Europy spójności społeczno-gospodarczej. Służą one natomiast partykularnym interesom Francji oraz Południa Europy w ich rozgrywce z Niemcami. Jego koncepcja równoległego traktatu umożliwia załatwienie sprawy w mniejszym gronie, zwiększając przez to polityczny nacisk na Niemcy oraz eliminując z negocjacji przeciwne Europie dwóch prędkości kraje spoza strefy euro, a jednocześnie nie jest sprzeczna z zasadniczym stanowiskiem Niemiec, które, by nie osłabiać jedności unii, przeciwne są renegocjacji traktatów. Dlaczego jednak zgodzić by się miały na to Niemcy?

Brexit: kamyk, który wywoła lawinę?

Mimo usilnych starań Deutsch nie był w stanie przekonująco wykazać, że odpowiednie zaawansowanie integracji międzynarodowej prowadzi do jej nieodwracalności. Rozpad Jugosławii, Czechosłowacji, Związku Radzieckiego, żywotność separatyzmów baskijskiego, katalońskiego, lombardzkiego czy szkockiego przekonują, że w samej Europie nie brak przykładów kruchości, trwale – jak mogłoby się wydawać – zintegrowanych „wspólnot bezpieczeństwa". Tym bardziej kruche są podstawy wyrażonej w 1957 r. preambule Traktatu Rzymskiego nadziei na „budowę coraz ściślejszej unii narodów Europy". Z pewnością nie można oczekiwać, że integracja europejska w ramach UE osiągnęła stan nieodwracalności. Brexit nie tylko zaprzecza przekonaniu o jednokierunkowości procesu europejskiej integracji, ale też każe się zastanawiać, czy nie stanowi on początku dezintegracji.

Brexit zadziwia i zastanawia. Zadziwia, gdyż nie miało do niego dojść. Premier David Cameron, pomysłodawca referendum, które o Brexicie zdecydowało, chciał przecież, żeby utwierdziło ono pozostanie Wielkiej Brytanii w zreformowanej pod brytyjskim naciskiem Unii, a Nigel Farage, główny retor Brexitu, sam nie wierzył w skuteczność swojej demagogii, gdyż w noc referendum, 23 czerwca 2016 r., zanim jeszcze dobrze policzono głosy, gotów był przyznać się do porażki. Zastanawia zaś, dlaczego Brytyjczycy ulegli antyunijnej demagogii oraz czy wyjście Wielkiej Brytanii nie uruchomi procesu dezintegracji UE.

Na oba te pytania chyba najprzenikliwiej odpowiada Roger Scruton[31]. Przypomina on, że Wielka Brytania zawsze była niejako zdystansowanym członkiem UE i to ze specyficznych dla tego kraju powodów. Po pierwsze, Brytyjczyków wyróżnia w Europie to, że II wojna światowa nie była dla nich doświadczeniem klęski i okupacji oraz totalitaryzmu czy autorytaryzmu, lecz doświadczeniem skutecznej bohaterskiej obrony swojej wolności, suwerenności i demokracji przed agresją, a przez to obrony najważniejszych europejskich wartości. Nie przekonuje ich więc skądinąd fundamentalny dla istnienia Unii Europejskiej argument, że w Europie koniecznym warunkiem utrzymania własnej suwerenności jest podzielenie się nią z innymi (*pooling of sovereignty*). Nie odczuwają też potrzeby pojednania, które Unia Europejska w sobie niejako instytucjonalizuje. Po drugie, Brytyjczyków od reszty Europy odróżnia stosunek do prawa. W tradycji *common law* prawo tworzy się oddolnie, gdy strony w sporze zwracają się do bezstronnego sędziego, by je w swym wyroku „odkrył". Tylko część prawa tworzy parlament. W tradycji kontynentalnej prawo tworzy odgórnie ustawodawca. Dlatego prawo stanowione przez Brukselę (mimo że Wielka Brytania je współtworzyła), jako „odgórnie narzucone", zawsze dolegało Brytyjczykom bardziej niż innym Europejczykom i czyniło ich podatnymi na polityczną demagogię przeciwko „brukselskim uzurpacjom". Po trzecie wreszcie, Wielka Brytania jest krajem terytorialnie niewielkim, którego unikalne piękno, daleko bardziej niż gdzie indziej w Europie, wytworzone zostało rękami samych Brytyjczyków. Pieczołowity stosunek do kraju i krajobrazu jest zrębem ich tożsamości[32]. Jednocześnie Brytyjczycy posługują się międzynarodowym językiem, co czyni z ich kraju szczególnie atrakcyjny cel imigracji. Stąd bardziej niż innych irytować ich musiały skutki unijnej zasady swobody przepływu osób.

Wyjaśnienia Scrutona mogą przekonywać o głębszych przyczynach Brexitu związanych z wyjątkowością brytyjskiego członkostwa, dając jednocześnie nadzieję, że nie będzie on miał naśladowców. Wniosek taki wydaje się potwierdzać zachowanie Grecji oraz innych krajów południa UE dotkniętych kryzysem finansów publicznych, wywołanym przez recesję lat 2007–2011. Nie zdecydowały się one na opuszczenie nie

---

[31] R. Scruton, *Brexit: yes or no?*, Nexus Masterclass, Nexus Instituut, Tilburg University, 10.11.2015, https://www.youtube.com/watch?v=Bvlg8YK3iSU (data dostępu: 8.09.2017). Tezy Scrutona wpisują się w standardowe analizy geopolitycznej pozycji Wielkiej Brytanii w Europie. Zob. np. G. Friedman, *Flashpoints: The Emerging Crisis in Europe*, Doubleday, New York 2015, s. 100–101, 106, 108–109; D. Baker, P. Schnapper, *Britain and the Crisis of the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2015, s. 61–90.

[32] Znaczenie piękna krajobrazu dla tożsamości Brytyjczyków utrwalił w zbiorowej pamięci sławny przewodnik kartografa i wydawcy George'a Bradshawa z 1863 r. *Bradshaw's Descriptive Railway Hand-Book of Great Britain and Ireland*. W latach 2010–2017 BBC wyemitowało 170 odcinków opartej na przewodniku Bradshawa serii pt. *Great British Railway Journeys*. Z kolei o wzbudzającej eurosceptycyzm brytyjskiej nostalgii za epoką edwardiańską z jej triumwiratem twórców Edwardem Elgarem (muzyka), Edwinem Lutyensem (architektura) oraz Rudyardem Kiplingiem (piewca imperium) pisze B. Grob-Fitzgibbon, *Continental Drift: Britain and Europe from the End of Empire to the Rise of Euroscepticism*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, s. 468–470. Zob. też M. Hesselmann, *Brexit-Referendum: Eine Liebeserklärung an Großbritannien, trotz allem*, „Der Tagesspiegel", 21.06.2016.

tylko UE, ale nawet strefy euro, mimo że pod egidą Unii zostały wręcz upokorzone. Zmuszono je do przyjęcia polityki oszczędności, która była niesłychanie społecznie niepopularna oraz niepotrzebnie pogłębiała jeszcze kryzys oraz wydłużała wychodzenie z niego.

W każdym razie, skoro – wedle Deutscha – projekty integracyjne nie są nieodwracalne, Brexit nie jest niczym niezwykłym i wcale nie musi być początkiem końca europejskiej integracji. Może wręcz dać impuls do jej odrodzenia.

Unia Europejska: sposób bycia Niemiec w Europie[33]

Stworzona w 1992 r. Traktatem z Maastricht Unia Gospodarcza i Walutowa przyczyniła się do rozchwiania dotychczasowego modelu przywództwa integracji europejskiej. Po II wojnie światowej problem bezpieczeństwa Niemiec został rozwiązany przez integrację euroatlantycką w dziedzinie bezpieczeństwa oraz europejską w dziedzinie gospodarczej. Sądzono, że jeśli Niemcy oraz ich sąsiedzi znajdą w jednym klubie, Niemcy nie będą odczuwać potrzeby odbudowy swojej potęgi militarnej. Dodatkowymi zabezpieczeniami sąsiadów przed nawrotem niemieckiego militaryzmu był podział Niemiec na RFN i NRD oraz ich poczucie winy za zbrodnie popełnione podczas II wojny światowej. Sentyment ten oddawało znane powiedzenie Françoisa Mauriaca: „Tak kocham Niemcy, że cieszę się, że istnieją aż dwa razy". Integracja europejska stała się więc bezpiecznym dla wszystkich zainteresowanych stron sposobem bycia Niemiec w Europie.

Sytuację tę świetnie wyzyskał dla Francji generał Charles de Gaulle. Żeby nadal grać w pierwszej lidze mocarstw, Francja, która dwukrotnie upokarzająco przegrała z Niemcami zbrojnie, a po II wojnie światowej nie dysponowała ani potencjałem gospodarczym, ani ludnościowym, ani takim położeniem geograficznym, by się z nią liczono w Waszyngtonie i w Moskwie, potrzebowała dopalacza niemieckiej potęgi gospodarczej. Niemcy potrzebowały zaś odkupienia. Przy okazji francusko-zachodnioniemiecki związek stał się geopolitycznym centrum grawitacji, wokół którego, nie mając – z wyjątkiem Wielkiej Brytanii – innej opcji, integrowały się pozostałe państwa Zachodniej Europy[34]. Na tym zasadzał się francusko-niemiecki tandem kierujący europejską integracją, w którym Francja miała większą moc decyzyjną niż wynikało to z jej potencjału gospodarczego, Niemcy zaś płaciły za integrację europejską więcej niż się należało. Od 1957 r. Niemcy były zawsze płatnikiem netto do wspólnego budżetu. Zawsze też miały w tych wpłatach największy udział. Porzucając militaryzm, Niemcy skierowały całą swoją olbrzymią energię na budowę potęgi gospodarczej oraz silnej waluty. Wokół tych sukcesów odbudowywały narodową dumę[35].

---

[33] Autorem tego określenia jest dr Bolesław Banaszkiewicz.

[34] Por. np. G. Friedman, op. cit., s. 100–106; L. Moczulski, *Geopolityka: Potęga w czasie i przestrzeni*, Bellona, Warszawa 1999, s. 472.

[35] U. Krotz, J. Schild, op. cit., s. 234–243; M. Papic, P. Zeihan, op. cit.

Jednak już w latach 80. XX w. było ewidentne, że gospodarczo Francja za Niemcami nie nadąża. Konstatacja, że „my sobie możemy mieć bombę atomową, ale Niemcy mają Deutsche Mark", zaowocowała francuskim parciem do unii walutowej[36]. Kiedy jednak Niemcy same sfinansowały olbrzymie koszty Anschlussu NRD, nie zmniejszając jednocześnie swych wpłat do unijnego budżetu, a do tego jeszcze doprowadziły do rozszerzenia unii na Wschód, przestały potrzebować odkupienia przez Francję. Geopolityczne centrum Europy przesunęło się z osi Paryż–Berlin w kierunku Berlina[37]. Francusko-niemiecki tandem przywództwa w UE coraz bardziej zaczynał przypominać niemiecki rower, na którym Francja jedzie, siedząc na ramie. Wprawdzie ręce wciąż jeszcze ma na kierownicy, ale o tym, jak daleko się zajedzie i jak szybko, ostatecznie decyduje ten, kto pedałuje. Funkcjonowanie UGW w trakcie kryzysu finansowego i gospodarczego lat 2007–2011 przyspieszyło przesadzenie Francji z siodełka na ramę[38]. Brexit zaś jeszcze problem przywództwa w UE wyostrzył.

Henry Kissinger, który był młodszym kolegą Deutscha z Harvardu (w latach 1967–1971 obaj byli profesorami w Department of Government), z pewnością inspirował się jego teorią integracji, tymi słowy przedstawiając obecne dylematy UE:

> Dotychczas proces integracji prowadzono zasadniczo metodami biurokratycznymi, zwiększając kompetencje rozmaitych organów unijnej administracji, tj. robiono wciąż to samo. Skąd jednak brać ma się impet budowania wewnętrznego poparcia integracji? Historia Europy dowodzi, że samymi procedurami administracyjnymi nie da się osiągnąć jedności. Zawsze potrzebny był jednoczyciel, czy były nim Prusy w Niemczech, czy Piemont we Włoszech, bez którego przywództwa (w tym również tworzenia faktów dokonanych) integracja zakończyłaby się fiaskiem. Jaki kraj lub jaka instytucja podejmie się tej roli?[39]

Zewnętrznym „jednoczycielem" Europy od czasu powstania Planu Marshalla i NATO są Stany Zjednoczone. W pytaniu Kissingera chodzi jednak o „jednoczyciela" wewnętrznego. Jest ono oczywiście retoryczne. Już wcześniej odpowiedział na nie polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w pamiętnym berlińskim wystąpieniu z 2011 r. przed Niemieckim Stowarzyszeniem Spraw Zagranicznych, kiedy ujawnił się kryzys wspólnej waluty oraz kryzys zaufania do Unii. Sikorski wypowiedział pamiętne słowa: „Mniej obawiam się niemieckiej potęgi, niż zaczynam się obawiać niemieckiej bezczynności"[40].

---

[36] M. Sauga, S. Simons, K. Wiegrefe, op. cit.

[37] M. Papic, P. Zeihan, op. cit.

[38] Przyznają to nawet twórcy pojęcia „zakorzenionego bilateralizmu" (*embedded bilateralism*) Ulrich Krotz i Joachim Schild, op. cit., s. 244–245.

[39] H. Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*, Allen Lane, London 2014, s. 94.

[40] R. Sikorski, *Poland and the Future of the European Union*, przemówienie na German Council of Foreign Relations, Berlin, 28.11.2011, http://www.mfa.gov.pl/resource/33ce6061-ec12-4da1-a145-01e2995c6302:JCR (data dostępu: 22.05.2017).

Sikorski uznał (całkowicie zgodnie z analizą Deutscha[41]), że uratowanie euro jest politycznym imperatywem Niemiec i Unii. Jeśli upadnie euro, upadnie i Unia, tj. bezpieczny dla kontynentu sposób bycia Niemiec w Europie. Nie wolno do tego dopuścić. Niemcy powinny przyznać, że są największym beneficjentem wspólnej waluty, że nie są wcale niewinną ofiarą rozrzutności innych, dlatego nie mogą dopuścić do załamania się gospodarek ich unijnych sąsiadów. I w końcu, przy całej swej historycznie zrozumiałej alergii na inflację, Niemcy powinny pojąć, że upadek wspólnej waluty byłby katastrofą o wiele większą. Niemcy stały się dziś „niezbędnym krajem Europy", „ich rozmiary oraz historia nakładają na nie szczególną odpowiedzialność za pokój i demokrację na kontynencie"[42].

W Berlinie słowa Sikorskiego przyjęto z niejaką konsternacją. W Warszawie delikatnie dystansował się od nich ówczesny premier Donald Tusk; mniej delikatnie – prezydent Bronisław Komorowski[43]. Jednak wszyscy dobrze wiedzieli, że Sikorski tylko wypowiedział głośno to, co stawało się coraz bardziej oczywiste. Niemcy stawały się hegemonem europejskiej integracji i należało się zastanowić, jak ów sposób bycia Niemiec w Europie ułożyć, żeby Niemcy właściwie wypełniły rolę „jednoczyciela" Europy.

Hans Kundnani wskazuje na paradoks niemieckiej potęgi: od zjednoczenia kraju w XIX w. potencjał Niemiec jest zbyt duży, żeby sąsiedzi mogli spać spokojnie, a jednocześnie zbyt mały, żeby Niemcy mogły spełniać warunki teorii hegemonicznej stabilności, tj. być państwem, które „ustanawia wprawdzie reguły gry, ale jednocześnie stwarza system zachęt dla innych, na niższych szczeblach hierarchii, żeby odnosząc korzyści, na te reguły się godzili"[44]. Dlatego od 1871 do 1945 r. Niemcy destabilizowały Europę. Militarne pokonanie Niemiec w II wojnie światowej oraz ich podział skanalizowały energię Niemiec Zachodnich w ramach Europy karolińskiej. Po Anschlussie NRD oraz rozszerzeniu UE na Wschód Niemcy odzyskały swą tradycyjną *Mittellage*, lecz, zakorzenione we wspólnocie euroatlantyckiej oraz europejskiej, zostały „strategicznie nasycone". Nie musiały obawiać się okrążenia przez sąsiadów, którzy byli ich

---

[41] W przygotowaniu przemówienia uczestniczył były brytyjski ambasador w Warszawie, Charles Crawford, który jako młody człowiek studiował w renomowanej Fletcher School of Law and Diplomacy Uniwersytetu Tufts (Massachusetts, USA). Było to w latach największej popularności teorii integracji międzynarodowej. Crawford musiał wtedy czytać książkę Deutscha. Wskazuje na to fragment wystąpienia Sikorskiego o tym, że punktem przełomowym w formowaniu federacji amerykańskiej było przejęcie przez rząd federalny długów, które stany zaciągnęły podczas wojny o niepodległość, konfederacji helweckiej zaś – ustalenie zasad zaciągania wspólnych długów oraz transferów wyrównawczych między kantonami. Oba te wątki można znaleźć u Deutscha. Por. K.W. Deutsch, op. cit., s. 49–55. Zob. też *Kto jest autorem wystąpienia Sikorskiego?*, „Wprost", 1.12.2011, https://www.wprost.pl/281373/Kto-jest-autorem-wystapienia-Sikorskiego (data dostępu: 22.05.2017).

[42] R. Sikorski, op. cit.

[43] Zob. np. *Tusk o wystąpieniu Sikorskiego: zaakceptowałem je, a Komorowski wcale nie był krytyczny*, „Gazeta Prawna", 01.12.2011, http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/571642,tusk-o-wystapieniu-sikorskiego-zaakceptowalem-je-a-komorowski-wcale-nie-byl-krytyczny.html (data dostępu: 22.05.2017).

[44] H. Kundnani, op. cit., s. 107.

partnerami. Sąsiedzi Niemiec nie musieli zaś obawiać się ich terytorialnych ambicji wychodzących poza sześć landów byłego NRD. Ponadto zyskały opcje polityczne, których w Europie karolińskiej nie miały. Jednak po zaabsorbowaniu NRD i odbudowaniu gospodarczego dynamizmu Niemcy stają się znowu czynnikiem destabilizującym Europę. Coraz śmielej próbowały narzucać swoje preferencje innym: „W kontekście UE niemiecka gospodarka jest zbyt duża, żeby którekolwiek z państw sąsiedzkich, np. Francja, mogły się z nią zmierzyć… […] Jednym słowem, coraz wyraźniej widać, że «kwestia niemiecka» odrodziła się w postaci geoekonomicznej”[45].

Teoria hegemonicznej stabilności zakłada, że hegemonia jest warunkiem stabilnego funkcjonowania gospodarki rynkowej. Plan Marshalla dowodził, że lekcja szkodliwej bezczynności po krachu giełdowym roku 1929 została przez Stany Zjednoczone odrobiona[46]. Dziś Niemcy powinny przyjąć odpowiedzialność za rekonstrukcję Unii Gospodarczej i Walutowej, która stała się czynnikiem dezintegracji UE. Wyraźnie pod wpływem teorii hegemonicznej stabilności niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble stwierdził, że Europie potrzebny jest „dobrotliwy hegemon i «stabilizator»”. Schäuble uprzejmie widział w tej roli Niemcy i Francję[47].

Oczekuje się, że Niemcy powinny doprowadzić do takiego zreformowania Unii Gospodarczej i Walutowej, żeby trwale zredukować swoją nadwyżkę bilansu handlowego z innymi państwami strefy, pozwolić na umiarkowaną inflację oraz stać się „konsumentem ostatniej instancji”, by pozwolić zadłużonym państwom członkowskim wyjść z recesji i stopniowo zredukować swój dług. Dotąd Niemcy odmawiały dokonania takiego zwrotu, stając się destabilizatorem Europy[48].

Sytuacja zaczyna się jednak zmieniać. Kryzys gospodarczy lat 2007–2011, kryzys migracyjny 2015 r., Brexit (2016), narastanie w UE tendencji protekcjonistycznych oraz eurosceptycznych stawiają pod znakiem zapytania przetrwanie europejskiej integracji. Bez zakorzenienia w UE Niemcy znaleźć się mogą, „jak w roku 1913”[49]. Rośnie też nacisk na Niemcy w samej UE.

Sugerowane pogłębienie integracji eurogrupy i powstanie Europy dwóch prędkości zwiększyłoby wpływy Francji, która przedstawia się jako obrońca interesów Południa Europy. Niemcy byłyby bardziej odosobnione w węższym gronie państw eurogrupy wobec koalicji państw chcących wymusić na nich zasadnicze poluzowanie kryteriów z Maastricht, a przynajmniej tolerowanie ich nieprzestrzegania. Wbrew temu, co

---

[45] Ibidem, s. 108. Podobnie R.D. Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, Random House, New York 2012, s. 149–150.; G. Friedman, op. cit., s. 202–203.

[46] R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981; C.P. Kindleberger, *The World in Depression: 1929–1939*, University of California Press, Berkeley 1975.

[47] *Rede des Bundesministers der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble an der Université Paris-Sorbonne*, 02.11.2010, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2010/2010-11-02-sorbonne.html (data dostępu: 22.05.2017). W oryg.: „einen wohlwollenden Hegemon oder ‘Stabilisator’”.

[48] H. Kundnani, op. cit., s. 109.

[49] Zob. przyp. 9.

pisze Piris, zmniejszyłyby się ich możliwości wymuszania reform strukturalnych w państwach Południa Europy.

Niemcy mają dziś wszelkie możliwości odegrania roli „jednoczyciela" UE. Teoria Deutscha pokazuje, jak to zrobić. „Twarde jądro" integracji powinno przeciwstawić się odbudowie podziału Europy na centrum i peryferia, zreformować UGW tak, aby umożliwiła ona odzyskanie przez UE dynamiki gospodarczej i jednocześnie stała się czynnikiem jednoczącym UE, a nie utrwalającym podziały. Państwa spoza eurogrupy powinny chcieć do niej wejść. Niemiecka *Stabilitätskultur* powinna więc wyjść poza wąsko księgową definicję stabilności cen. „Jednoczyciel" powinien też przeciwstawić się odradzającemu się w UE protekcjonizmowi, tj. obronić wspólny rynek, faworyzując jednak słabsze podmioty. Jest to scenariusz nie tylko pożądany, ale i możliwy. Coraz więcej argumentów wydaje się przemawiać za tym, żeby dotychczasową politykę *Deutschland gegen Deutsch* zastąpiło wezwanie: *Deutschland folge Deutsch*! – Niemcy, podążajcie za Deutschem!

Co się zaś tyczy innej zasadniczej dla sukcesu europejskiej integracji kwestii przełamania sekularnej stagnacji poprzez odzyskanie dynamizmu demograficznego, na to nawet najdobrotliwszy i najaktywniejszy hegemon Europy nie znajdzie łatwego rozwiązania. Niewątpliwie załamuje się dotychczasowy model otwartości na imigrację spoza Europy. Nacjonalistyczna radykalizacja społeczeństw może wręcz zakwestionować europejską integrację. Kryzys migracyjny roku 2015 kazał zweryfikować dotychczasowe „pewniki" o korzyściach wielokulturowości. Wspomniany wcześniej Scruton na pytanie studentki, co młodzi Europejczycy powinni robić, żeby uratować Europę, odpowiedział: „Przede wszystkim pobierajcie się i płódźcie dzieci!"[50].

Deutschland gegen Deutsch? – Karl W. Deutsch on the Occasion of the 60th Anniversary of the European Union

In 1957, when EEC was being established, Karl W. Deutsch published a book on North Atlantic security communities. He argued there that international integration is neither natural nor automatic, nor irreversible. Particular responsibility for the success of integration lies with its core. The entities that constitute the core should look after the economic success of the community and a balance of transactions in favour of its weakest partners, among others. For years, the EU has remained in economic stagnation, and the common currency that was supposed to unify Europe became one of the dividing factors. The crisis of 2007–2011 revealed the structural problems of the euro area. We are witnessing the resurgence of protectionism employed by wealthy Member States against the economically weaker ones,

[50] R. Scruton, *Brexit: yes or no?*, Nexus Masterclass Q&A, Nexus Instituut, Tilburg University, 10 November 2015, https://www.youtube.com/watch?v=Z2QCL1YbCuA (data dostępu: 22.05.2017).

which is all the more dangerous given that, due to Brexit, the country that used to be the most consistent guardian of the common market has been removed from the equation. The EU has found itself in a crisis. Germany – its unwitting hegemon – has everything that is needed to overcome it. And it is in its vital interest because the EU is a safe way for Germany to be in Europe. So far, Germany has not been paying much attention to Karl Deutch's recommendation, which remains topical even today. But if it does not start doing so, it will destabilise European integration.

Keywords: international integration, European Union, euro crisis, protectionism, EU crisis, German hegemony in the EU.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201704

Podejście geoekonomiczne w badaniu polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej

Rafał Lisiakiewicz

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Artykuł porusza kwestię przydatności podejścia geoekonomicznego w wyjaśnianiu problematyki polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej oraz wskazuje na cechy specyficzne rosyjskiej geoekonomii. Geoekonomia jest interesującą propozycją badawczą z uwagi na próbę łączenia elementów ekonomii i politologii. Jej możliwości eksplanacyjne, jeśli idzie o politykę zagraniczną Rosji, wynikają przede wszystkim z tego, że w jej rosyjskiej odmianie ma bardzo silne związki z geopolityką, która jest niezwykle popularna w Rosji, oraz ze znaczącej roli państwa w wielu obszarach życia społecznego, a nade wszystko w gospodarce. Ponadto etatystyczny model gospodarki rosyjskiej oraz scentralizowany charakter tego państwa sprawiają, że jest ono niejako predestynowane do implementacji zasad polityki geoekonomicznej.

Słowa kluczowe: geopolityka, geoekonomia, stosunki międzynarodowe, Rosja, Federacja Rosyjska, polityka zagraniczna, teoria polityki.

Geoekonomia jest pojęciem niejednoznacznym i jest ona różnorako definiowana[1]. Może być ujmowana jako koncepcja, zgodnie z którą polityka państwa jest uzależniona od czynników gospodarczych. Jest to również podejście badawcze, które polega na interpretacji systemu globalnego w kategoriach jego gospodarczych atrybutów. Oznacza analizę związków między ekonomią a polityką i budowanie wynikających z tego strategii geopolitycznych w środowisku międzynarodowym[2]. Dla innych geoekonomia to połączenie wiedzy politologicznej z ekonomią[3].

W niniejszym artykule autor zamierza ukazać możliwości eksplanacyjne geoekonomii w badaniach nad polityką zagraniczną Federacji Rosyjskiej. Drogą do tego będzie nakreślenie różnic w geoekonomii zachodniej i rosyjskiej, co ma rudymentarne znaczenie dla przydatności badawczej tego podejścia z uwagi na to, że klasycy geoekonomii, jak Edward Luttwak, uważali, że geoekonomia odzwierciedla relacje

Rafał Lisiakiewicz – doktor, Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

[1] R.D. Blackwill, J.M. Harris, *War by Other Means Geoeconomics and Statecraft*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge 2016, s. 19.

[2] J. Potulski, *Geopolityka w świecie ponowoczesnym*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2010, s. 126.

[3] T.G. Grosse, *W poszukiwaniu geoekonomii w Europie*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2015, s. 13.

zewnętrzne rozwiniętych państw Zachodu. Autor przedstawi także zagadnienie dotyczące odrębności tego podejścia w ramach innych ujęć badawczych oraz spróbuje zarysować główne wyzwania metodologiczne, a także możliwości zastosowania podejścia badawczego w konkretnych przypadkach analizy polityki rosyjskiej.

Różnice ujęć teoretycznych na Zachodzie i w Rosji

Geoekonomia nie narodziła się wraz ze słynnym artykułem Luttwaka *From geopolitical to geo-economics, logic of conflict, grammar of commerce* (opublikowanym w „The National Interest" w 1990 r., nr 20), lecz jest związana z ewolucją stosunków międzynarodowych w XX w. Co do szczegółów tej ewolucji prowadzone są oczywiście dyskusje co i kto miały największy wpływ na budowę podstaw geoekonomii. Wskazuje się np. na rolę w rozwoju tego podejścia niektórych stwierdzeń klasyków ekonomii jak Adam Smith i David Ricardo, zwłaszcza tam, gdzie zwracali oni uwagę na potrzebę ograniczenia omnipotencji wolnego rynku[4], oraz innych autorów, szczególnie zwolenników interwencjonizmu państwowego. Z punktu widzenia badań nad polityką Federacji Rosyjskiej dużą rolę w rozwoju idei geoekonomicznych należy przypisać geopolitykom takim jak Nicholas Spykman, który zwrócił uwagę na tak ważne dla geoekonomii aspekty, jak brak lub występowanie ważnych surowców, rozwój ekonomiczny i technologiczny, siła finansowa[5]. Immanuel Wallerstein, który w latach 70. zajął się analizą systemu światowego, podkreślał, że logika manipulacji i konstelacji władzy w systemie światowym jest uzależniona od podziału pracy i produkcji rozwijających się w ramach gospodarki świata. Uznał tym samym, że analizując układ sił w ramach środowiska międzynarodowego, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, jaką rolę dane państwo odgrywa w ramach globalnego systemu gospodarczego, przenosząc tym samym zainteresowanie geopolityków na aspekty ekonomiczne[6]. Jednym z pierwszych używających terminu „geoekonomia" miał być amerykański geograf George T. Renner. Michael Fuker odchodzi od postulatów geostrategii Carla von Clausewitza i zauważa, że geoekonomia pojawia się zwykle tam, gdzie wojna nie jest możliwa. Dopiero jednak Luttwak termin ten wypełnił politologiczną wiedzą i geostrategicznym zmysłem. Na trzecim etapie rozwoju geoekonomii w latach 80. i później badacze rozwinęli myśl geoekonomiczną[7].

Prekursorzy rosyjskiej geoekonomii to Władimir E. Den, Piotr N. Sawickij, Wieniamin P. Semenow-Tian-Szanskij, Genrih A. Mebus i Iwan A. Witwer. Rosyjscy autorzy wskazują, że na pierwszym etapie (koniec XIX – początek XX w.) geoekonomia w Rosji formułowała się w ramach geopolityki. Czasem te dwa pojęcia były

[4] Ibidem, s. 19–20.

[5] J. Potulski, *Geopolityka*…, op. cit., s. 164.

[6] Ibidem, s. 118

[7] А.А. Анохин, С.С. Лачининский, *Эволюция идей и содержания геоэкономических исследований*, „Известия Русского Географического Общества" 2014, t. 146, nr 2, s. 67–68.

stosowane wymiennie. Gwałtowny rozwój idei przypada na lata 40.−70. XX w. Jednak we wczesnych publikacjach towarzyszyła temu wojskowa terminologia[8]. Klasycy rosyjskiej geoekonomii z końca XX w. to m.in. Ernest Koczetow, Aleksander Neklessa, Piotr Szczedrowicki, Dymitr Zamiatin, Władimir Pantin, Marina Piwowarowa, Aleksy Bogaturow.

Blagoje Babicz podkreśla, że idee rosyjskiego twórcy geoekonomii Koczetowa są sprzeczne z ideami Luttwaka w wielu punktach i jego zdaniem teoretyczno-metodologiczne formułowanie geoekonomii następuje w skomplikowanym dialogu przy uczestnictwie specjalistów różnych nauk. Babicza zauważa, że:

1. Według Luttwaka geoekonomia wchodzi na arenę po zakończeniu zimnej wojny, a dla Koczetowa pojawia się ona w rezultacie procesów globalizacji.
2. Luttwak ogranicza wpływ geoekonomii do Zachodu, gdy Koczetow uważa, że to nowa faza światowego rozwoju.
3. Luttwak przedstawia geoekonomię jako metodę badania podstawowych konfliktów gospodarczych między państwami Zachodu, a Koczetow uważa ją za naukę teoretyczną i stosowaną[9].

Rosyjscy teoretycy-geoekonomiści inaczej niż badacze zachodni traktują i definiują geoekonomię. Dla Luttwaka geoekonomia charakteryzowała świat zachodni, państwa rozwinięte. Natomiast świat położony na wschód i południe od rozwiniętych państw znajdował się wciąż w domenie geopolityki i „staromodnych walk terytorialnych”[10]. Ta różnica pomiędzy rosyjską a zachodnią geoekonomią ma podstawowe znaczenie dla przydatności podejścia geoekonomicznego do badań nad aktywnością międzynarodową Federacji Rosyjskiej. Niemniej należy podkreślić, że najnowsze badania na Zachodzie zwracają uwagę na stosowanie strategii geoekonomicznej także przez takie kraje, jak Chiny czy Rosja, przykładami tego jest wzrastająca liczba artykułów naukowych na Zachodzie oraz monografii temu poświęconych[11]. Ponadto rosyjska geoekonomia ma bardzo silne związki z geopolityką. Należy przyznać, że także na Zachodzie część badaczy patrzy na geoekonomię podobnie jak rosyjscy naukowcy. Przykładowo, uważają, że geoekonomia raczej przekształca niż zastępuje kalkulacje geopolityczne [12]. Termin geoekonomia w Rosji pojawił się jako część klasycznej geopolityki, jednak zdaniem części rosyjskich geoekonomistów podejście to następnie odeszło od interpretowania świata według

[8] Ibidem, s. 66–67.

[9] Ibidem, s. 70–71.

[10] E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, tłum. E. Kania, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, s. 152.

[11] Przykłady zachodnich monografii, gdzie zwracano uwagę na strategię geoekonomiczną Rosji, to: R.D. Blackwill, J.M. Harris, op. cit.; S.F. Szabo, *Germany, Russia, and the Rise of Geo-Economics*, Bloomsbury Academic, London 2015.

[12] D. Cowen, N. Smith, *After geopolitics? From the geopolitical social to geoeconomics*, „Antipode” 2009, t. 41, nr 1, s. 25.

schematów typowo geopolitycznych i konfliktologicznych[13]. Rosyjskie rozumienie geoekonomii, np. w wykonaniu jednego z najważniejszych obok Koczetowa twórców tego podejścia w Rosji, Neklessy, zwraca uwagę na przestrzenną lokalizacja typów ekonomicznego działania w globalnym kontekście i jest związane z formułowaniem nowego globalnego podziału pracy oraz zlewaniem się polityki i gospodarki w jedną sferę stosunków międzynarodowych i tworzeniem na tej podstawie systemu strategicznego globalnego zarządzania[14].

W rosyjskim rozumieniu geoekonomii, jak u Koczetowa i Neklessy, przestrzeń geograficzna wciąż zdaje się mieć duże znaczenie. W swych pracach na przykład wyraźnie wydzielają oni regiony geoekonomicznych interesów Rosji, które w dużej mierze pokrywają się z regionami geopolitycznymi. Koczetow, pisząc o geoekonomicznych strefach wpływów Rosji, podkreśla ich wyraźnie geograficzny charakter i twierdzi, że ukształtowały się w procesie historycznym[15]. Neklessa wskazuje na sześć obszarów geoekonomicznych, z których dwa są ponadnarodowe, a cztery mają wyraźnie geograficzną lokalizację[16]. Stąd nie dziwi, że w analizach geoekonomicznych kwestia integracji Ukrainy z Rosją lub z Zachodem jest istotnym problemem i wyzwaniem. W zachodnich ujęciach tymczasem przestrzeń geoekonomiczna jest raczej wyobrażoną sferą interesów, nie ma ona wyraźnych konotacji geograficznych. Edward Haliżak pisze, że przestrzeń geoekonomiczna „to w pierwszym rzędzie projekt konstrukcji, wyobrażenia i odwzorowania rzeczywistości poprzez badacza, polityka biznesmena". W wymiarze pragmatycznym przestrzeń odnosi się do metod i środków działania podmiotów, z których najważniejszym jest państwo[17]. Przestrzeń ta nie jest zdeterminowana położeniem geograficznym danego kraju[18]. Deborah Cowen i Neil Smith piszą, że tam, gdzie geopolityka traktuje terytorium jako środek do gromadzenia bogactwa, geoekonomia odrzuca taką procedurę i używa kontroli poprzez rynek dla akumulacji bogactwa. Zdobycie lub kontrola obszaru nie jest bez znaczenia, ale bardziej jest to opcja taktyczna niż strategiczna konieczność[19].

Oczywiście zagadnienie przestrzeni geoekonomicznej jest pojęciem skomplikowanym i dyskusyjnym, na co zwraca uwagę Ryszard Skarzyński, który nie zgadza się z tezą, że geoekonomia odwołuje się do nowej przestrzeni, i twierdzi, że przestrzeń jest ta sama, zorganizowana przez zjednoczenia polityczne, tylko ewentualnie ewoluują

---

[13] В.М. Белоусов, А.В. Лубский, *Геоэкономическая парадигма научных исследований*, „Terra Economicus" 2013, t. 11, nr 4, cz. 3, s. 13.

[14] А. Неклесса, *Геоэкономическая формула мироустройства*, „Развитие и экономика" 2013, nr 7, s. 113.

[15] Э. Кочетов, *Геоэкономика. Освоение мирового экономического пространства. Учебник для вузов*, Норма, Москва 2010, s. 275–276.

[16] А. Неклесса, *Геоэкономическая формула…*, op. cit., s. 118.

[17] E. Haliżak, *Pojęcie i istota geoekonomii*, w: E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 30.

[18] Ibidem, s. 39.

[19] D. Cowen, N. Smith, op. cit., s. 42.

relacje pomiędzy zjawiskami politycznymi i ekonomicznymi. Sam kierunek tej ewolucji, jego zdaniem, nie jest wcale jednoznaczny. Wystarczy głębszy kryzys społeczny, aby rola podmiotów gospodarczych osłabła, czego przykładem miałyby być kryzysy w latach 1929−1932, 1942−1945 i 2008−2012 w Stanach Zjednoczonych[20]. Warto jednak podkreślić, że sami geoekonomiści, jak wskazano wyżej, niejednogłośnie wypowiadają się o przestrzeni geoekonomicznej (przykładem są badacze rosyjscy), a także niejednoznacznie wskazują, który czynnik byłby ważniejszy – polityczny czy ekonomiczny, co także będzie dalej rozważane w niniejszym artykule.

Generalnie rosyjska geoekonomia jest dużo szerzej ujmowana niż na Zachodzie. Według rosyjskich uczonych geoekonomia powinna spełniać następujące zadania:

1. Określenie nowych form, metod i strategii globalnego operowania.
2. Formułowanie efektywnych transnacjonalnych łańcuchów reprodukcyjnych, tworzących nowy podział pracy; wyjaśnienie przyczyn pojawiania się geoekonomicznych konfliktów (wojen) na światowym rynku.
3. Wskazywać, jak prowadzić do określenia równowagi interesów i dróg harmonizacji wszystkich aktorów światowego systemu gospodarczego[21].

Ponadto, jak wskazywał Neklessa, rosyjska geoekonomia zwraca uwagę na uwarunkowania geograficzne, klimatyczne, historyczne i inne[22]. Geoekonomia według Władimira A. Dergaczewa to nauka o geoekonomicznych wojnach, walce bez użycia siły w celu zdobycia odpowiedniej regionalnej pozycji (w kontekście rynku surowcowego i zbytu, sieci transportowych) w gospodarce światowej. Geoekonomia, zdaniem wymienionego badacza, ma dwa podstawowe źródła, klasyczną ekonomię polityczną i geopolitykę. W jego koncepcjach szczególnie ważną rolę odgrywają badania pojęcia energetyka pogranicza (*рубежная энергетика*) jako wielowymiarowej przestrzeni komunikacyjnej. Procesy przyrodnicze, geopolityczne, geoekologiczne, etniczne, konfesjonale, kulturowo-historyczne i inne, przenikając się i nakładając się jeden na drugi w określonym miejscu i czasie historycznym, tworzą probabilistyczny stratyfikacyjny obraz wielowymiarowej komunikacyjnej przestrzeni, posiadającej wysoką energetykę pogranicza (powstającą na cywilizacyjnych pęknięciach lub granicach społeczno-kulturowych, w przybrzeżnej strefie mórz i oceanów, passionarnych osiach Gumilowa, marginalnych subkulturach etc.). Energetyka pogranicza tworzy takie dychotomie jak postindustrializacja i deindustrializacja, ekonomiczny wzrost i spadek[23].

---

[20] R. Skarzyński, *Krytyka geoekonomii*, Geopolityka.net, 29.04.2013, http://geopolityka.net/krytyka-geoekonomii/ (data dostępu: 10.03.2017).

[21] И.П. Черная, *Геоэкономика: Учебное пособие*, Дашков и К°, Москва 2012, s. 26.

[22] А. Неклесса, *Геоэкономическая формула…*, op. cit.,s. 112−113 i 117.

[23] Г.Н. Нурышев *Теоретико-методологические основы геоэкономики*, Санкт-Петербургский государственный университет низкотемпературных и пищевых технологий, 30.09.2016, s. 11, http://economics.ihbt.ifmo.ru/ru/article/6803/teoretiko-metodologicheskie_osnovy_geoekonomiki.htm (data dostępu: 9.03.2017).

Rosyjska geoekonomia nosi znamiona obszernej strategii łączącej w sobie bardzo szeroki zakres problemów. Odpowiada to do pewnego stopnia tezom Josepha Nye'a, który głosił, że potęgi toczą rozgrywkę nie na jednej szachownicy (jak u Zbigniewa Brzezińskiego – przyp. R.L.), lecz na trzech planszach: *hard power* (w zakresie studiów strategicznych oraz geostrategii), w wymiarze ekonomicznym oraz *soft power* (tzw. sile miękkiej)[24]. W rosyjskiej geoekonomii podnoszone są więc problemy typowe dla geoekonomii zachodniej, ale też uwzględniające rosyjską specyfikę, jak kwestie kulturologiczne czy etnoekonomiczne[25] wraz z analizami dotyczącymi kwestii wojen informacyjnych czy potencjału obronnego[26].

Ponadto rosyjscy badacze wyróżniają dwa podstawowe typy geoekonomii – geoekonomię o etatystycznym (państwowo-centrystycznym) obliczu i geoekonomię o gospodarczo-centrycznym obliczu. Pierwszy typ właściwy jest rozważaniom Carla Jeana. Drugi oddaje charakter geoekonomii właściwy dla idei Neklessy, który zwracał uwagę, że państwo winno m.in. dążyć do podnoszenia konkurencyjności własnej gospodarki w warunkach rywalizacji międzynarodowej i jednocześnie podkreślał związki ekonomii z innymi dziedzinami, jak prawo, geografia, sfera wojskowa[27].

Geoekonomia i jej odrębność

Ogromne znaczenie dla naukowych analiz ma odpowiedź na pytanie, czy geoekonomia jest nauką, paradygmatem naukowym czy podejściem badawczym. Jednocześnie autor artykułu już na tym etapie deklaruje, że nie jest wstanie jednoznacznie tego określić. To, co jego zdaniem nie podlega większym dyskusjom, to wzrastające znaczenie ekonomii dla badań nad stosunkami międzynarodowymi. Richard Sakwa pisał, że cechą charakterystyczną rosyjskiej władzy doby Putina jest skoncentrowanie na gospodarce[28]. Stanisław Biełkowski zaś, że elity putinowskie traktują państwo jako narzędzie do zarabiania pieniędzy, swego rodzaju firmę przynoszącą im zyski[29]. Andrei P. Tsygankov uważa, że Rosja musi z perspektywy geoekonomicznej postrzegać swoich trzech głównych partnerów (Zachód, Chiny i region Azji i Pacyfiku), stąd relacje z nimi winny uwzględniać nie proste geopolityczne, a geoekonomiczne rachuby współpracy i rywalizacji[30]. Również polski badacz Marcin Kaczmarski stawia tezę o ekonomizacji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej doby Putina, jednak podkreśla, że nie jest to element dominujący w prowadzonej przez Rosję polityce na praktycznie wszystkich

---

[24] R. Potocki, *Przedmowa*, w: D. Miłoszewska, *Trójpłaszczyznowa szachownica. Segmentacja „Wielkiej Polityki" w rozważaniach Josepha Nye'a*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2010, s. 9.

[25] Э. Кочетов, *Геоэкономика…*, op. cit., s. 141–142.

[26] Ibidem, s. 230.

[27] В.М. Белоусов, А.В. Лубский, op. cit., s. 14.

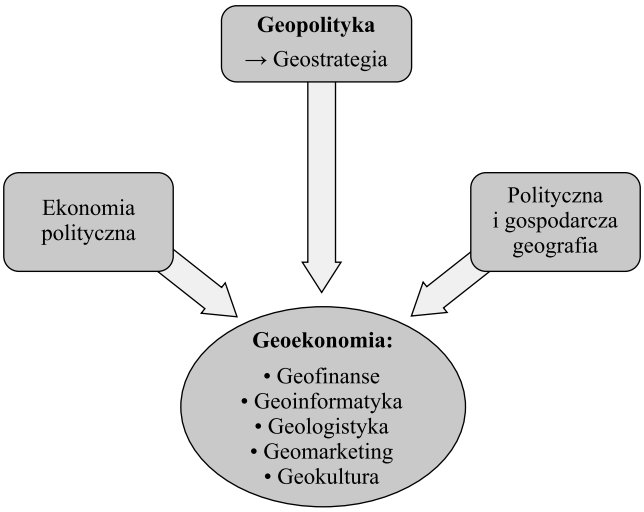
[28] R. Sakwa, *Russian Politics and Society*, wyd. 4, Routledge, London–New York 2008, s. 65.

[29] С. Белковский, *Новейший Путин. Что ждет Россию?*, алгоритм, Москва 2012, s. 15–16.

[30] A.P. Tsygankov, *Mastering space in Eurasia: Russia's geopolitical thinking after the Soviet break-up*, „Communist and Post-Communist Studies" 2003, t. 36, nr 1, s. 224.

znaczących kierunkach geopolitycznych, i wskazuje, że na pierwszym miejscu w tym względzie są często cele polityczne[31].

Pojawia się zatem potrzeba i wyzwanie, by na te tendencje odpowiedzieć i ustosunkować się do nich. Pewnym drogowskazem na tej drodze są prace dotyczące miejsca geoekonomii wśród innych podejść badawczych, paradygmatów nauk. Autorzy rosyjscy geoekonomię traktują jako naukę wywodzącą się z geopolityki, geostrategii, ekonomii politycznej, geografii politycznej i gospodarczej i zauważają, że dzieli się ona także na liczne subdyscypliny (patrz rysunek 1).



Rysunek 1. Miejsce geoekonomii w systemie nauk

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Национальные школы геоэкономнкн. Геоэкономика в системе научного знания*, http://uchebnik.online/regionalnaya-ekonomika_738/natsionalnyie-shkolyi-geoekonomnkn-61915.html (data dostępu: 1.03.2017).

Dyskusyjną sprawą jest kwestia przedrostka geo-. Zwracają na nią uwagę w swojej krytyce geoekonomii Roman Kuźniar[32] oraz Skarzyński[33]. Nie wdając się jednak w te spory, autor pragnie jedynie zauważyć, że przedrostek geo- oddawałby związki geoekonomii z geopolityką (i ekonomią). Jest to szczególnie zauważalne w Rosji, gdzie, jak pokazuje rysunek 1, jest ona uważana za pochodną geopolityki lub jej gałąź. Podobnie zdaje się uważać Jean[34]. Natomiast dla twórcy geoekonomii zachodniej Luttwaka, jak

[31] M. Kaczmarski, *Ekonomizacja polityki zagranicznej Rosji*, w: S. Bieleń (red.), *Rosja w procesach globalizacji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 108.

[32] R. Kuźniar, *Geoekonomia, czyli chybiona próba paradygmatu*, „Sprawy Międzynarodowe" 2012, nr 3, s. 101.

[33] R. Skarzyński, op. cit.

[34] C. Jean, *Geopolityka*, tłum. T. Orłowski, J. Pawłowska, Zakład Narodowy im. Ossolińskich–Wydawnictwo, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003, s. 235.

wskazano wyżej, jest ona zaprzeczeniem geopolityki, zatem w tym wypadku można zastanawiać się nad zasadnością takiego nazewnictwa.

Relacje pomiędzy geopolityką a geoekonomią są niezwykle ważne, jeżeli weźmiemy pod uwagę przydatność tego podejścia dla badań nad polityką zagraniczną Federacji Rosyjskiej. Przez wielu badaczy geopolityka jest uznawana za swego rodzaju alchemię, wegetującą na obrzeżach nauki o stosunkach międzynarodowych[35]. Samo także pojęcie geoekonomii wywołuje spory wśród badaczy co do możliwości stosowania tego podejścia. Jedni bowiem uważają je za naukę, paradygmat, inni traktują jako jedno z podejść badawczych w ramach istniejących teorii. Jeszcze inni wskazują, że jest to przejściowa moda intelektualna[36]. Jednak w Rosji geopolityka jest dosyć popularna, jeżeli nie przeważająca w strategiach politycznych. Także same rosyjskie elity charakteryzuje postrzeganie świata w kategoriach geopolitycznych[37]. Rosyjska myśl geopolityczna była bardzo ważnym, a czasami dominującym sposobem myślenia w carskiej Rosji i taką rolę odgrywa także współcześnie[38]. Stąd związki geoekonomii i geopolityki dla niektórych podawałyby w wątpliwość jej zdolności eksplanacyjne. Dla innych geoekonomia stanowi zaprzeczenie geopolityki, stąd jej związki z ekonomią mogą prowadzić do sytuacji, że tego typu analizy zyskują na obiektywizacji badań nad aktywnością międzynarodową państw. Niemniej nawet bliskie związki rosyjskiej geoekonomii z geopolityką nie powinny przekreślać możliwości eksplanacyjnych tego podejścia, gdyż od momentu upadku ZSRR obserwujemy w Rosji powrót do myślenia geopolitycznego. Co więcej, większość Rosjan uważa nawet, że wszelkie problemy, także wewnętrzne, tego kraju mogą być rozwiązane jedynie dzięki określeniu i realizacji geopolitycznej wizji i strategii państwa[39].Ponadto podkreśla się, że sama geoekonomia od 2000 r. w Rosji odgrywa coraz większą rolę w jej geostrategii, co zyskało odzwierciedlenie w dokumentach stanowiących podstawę rosyjskiej polityki zagranicznej[40], a także w pracach naukowych np. Instytutu Gospodarki Światowej i Stosunków Międzynarodowych Rosyjskiej Akademii Nauk. Rosyjski geopolityk Konstanty Sorokin pisał, że procesy ekonomiczne zawsze stanowiły ważny element globalnej polityki, ale we wcześniejszych okresach można było od nich abstrahować, przyznając prymat tematyce wojskowo-strategicznej czy też ideologicznej. Natomiast współcześnie nie można dokonać analizy przestrzeni międzynarodowej bez uwzględnienia aspektów gospodarczych. Polityka gospodarcza stanowi dzisiaj główny środek stabilizacji systemów politycznych, zapewnienia im suwerenności

---

[35] R. Kuźniar, op. cit., s. 100.

[36] T.G. Grosse, *W poszukiwaniu geoekonomii…*, op. cit., s. 55.

[37] R. Bäcker, *Współczesne rosyjskie myślenie imperialne*, w: A. Dudek, R. Mazur (red.), *Rosja między imperium a mocarstwem nowoczesnym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 55.

[38] J. Potulski, *Współczesne kierunki rosyjskiej myśli geopolitycznej. Między nauką, ideologicznym dyskursem a praktyką*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 28–29.

[39] A.P. Tsygankov, op. cit., s. 102.

[40] M. Wigell, A. Vihma, *Geopolitics versus geoeconomics: The case of Russia's geostrategy and its effects on the EU*, „International Affairs" 2016, t. 92, nr 3, s. 613.

oraz bezpieczeństwa, a to powoduje, że tematyka geoekonomiczna znajduje się dziś w centrum geopolityki[41].

Jeżeli mowa o relacji geoekonomia−geopolityka, możemy wyróżnić trzy fundamentalne zależności w tym względzie:

1. Luttwak przeciwstawiał geoekonomię geopolityce. Siła militarna miała chronić interesy ekonomiczne. Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że geoekonomia nie zaprzecza istnieniu konfliktu na arenie międzynarodowej. Luttwak wyraźnie pisze, że geoekonomia zmienia jedynie naturę tego konfliktu. Państwa rozwinięte już nie rywalizują militarnie i o terytorium, ich konkurencja toczy się na polu ekonomicznym, a militarne metody rywalizacji zostały zastąpione metodami handlowymi[42]. Także jeden z twórców rosyjskiej geoekonomii Koczetow wskazywał na priorytet interesów geoekonomicznych nad geopolitycznymi i geostrategicznymi i wręcz podkreślał, że geoekonomia podporządkowuje sobie geopolitykę −„władza ekonomiczna dyktuje światu swoje prawidła gry, geopolityka je uzasadnia, a wojskowe komponenty bronią”[43].
2. Geoekonomia jako część współczesnej geopolityki. To podejście podkreśla podporządkowanie gospodarki celom geopolitycznym.
   - Wiktor Rogow twierdził, że „Geoekonomia jest to ekonomiczny język geopolityki”[44]. Dla Wadima Cymburskiego geoekonomia to nowa gałąź geopolityki, ostatecznie autonomiczna, ale pozostająca we współpracy z innymi geopolitycznymi gałęziami”[45]. Cymburski uważał, że geoekonomia nosi znamiona geostrategii[46].
   - Dergaczew twierdził, że geoekonomia to nowa geopolityka (geopolityczna ekonomia), z punktu widzenia państwa zabezpieczająca osiąganie celów w polityce zagranicznej w skali globalnej i regionalnej środkami ekonomicznymi[47].

   Tomasz Grosse oraz Jean uważali, że geoekonomia jest narzędziem geopolityki. Jean pisał, że geoekonomia jest instrumentem, a nie substytutem geopolityki[48]. Grosse stwierdził, że geoekonomia nie jest antytezą geopolityki, lecz strategią geopolityczną, w której gospodarka stanowi narzędzie geopolityczne[49]. Jeden

---

[41] J. Potulski, *Geopolityka*…, op. cit., s. 136.

[42] E. Luttwak, *From geopolitical to geo-economics, logic of conflict, grammar of commerce*, „The National Interest” 1990, nr 20, s. 17.

[43] Э. Кочетов, *Геоэкономика…*, op. cit., s. 15.

[44] В.Ю. Рогов, *Для чего следует формировать геоэкономические регионы?*, www.oceaninfo.ru, za: И.П. Черная, op. cit., s. 24.

[45] В.Л. Цымбурский, *К геоэкономике Евразийского пространства: ориентиры для России*, „НАВИГУТ” 1999, nr 1, za: И.П. Черная, op. cit., s. 171.

[46] В.М. Белоусов, А.В. Лубский, op. cit., s. 14.

[47] Г.Н. Нурышев, op. cit., s. 10.

[48] C. Jean, op. cit., s. 236.

[49] T.G. Grosse, *Rosja i UE, czyli geoekonomia, głupcze!*, „Nowa Konfederacja” 2014, nr 28, s. 17.

z rosyjskich badaczy Neklessa odnotował, że w praktyce geoekonomia nie zastępuje, a dopełnia geopolitykę[50].

3. Geoekonomia i geopolityka są powiązane ze sobą, ale nie są prostą kontynuacją drugiego.

Bogaturow uważał, że „współczesne realia wykluczają zasadność stosowania podejścia geopolitycznego w oderwaniu od geoekonomicznego"[51]. Pantin i Władimir Lapkin twierdzili, że właściwa byłaby synteza geopolityki i geoekonomii jako geoekonomicznej polityki. Zasadne jest więc badanie roli czynników przestrzenno-geograficznych i surowcowo-ekonomicznych w funkcjonowaniu systemów politycznych, a także roli czynników przestrzennych i politycznych w funkcjonowaniu systemów ekonomicznych[52]. Haliżak pisał, że państwo w stosunkach międzynarodowych kieruje się dwoma równorzędnymi celami, które można nazwać: siła i bogactwo (*power and wealth*). Te dwa cele dodatkowo wzajemnie się uzupełniają i oba stanowią równorzędne egzystencjalne potrzeby państwa[53].

Jak zauważyli Mikael Wigell i AnttoVihma, geoekonomia odwołuje się do tej samej logiki co strategia geopolityczna, chodzi bowiem o rywalizację państw w przestrzeni międzynarodowej, co także podkreślił twórca geoekonomii Luttwak w stwierdzeniu „logic of conflict, grammar of commerce"[54]. Różnica jednak pomiędzy strategią typowo geopolityczną a geoekonomiczną zawiera się w narzędziach tych dwóch. Geopolityka używa kwestii gospodarczych bardziej jako instrumentu dyscyplinowania, a geoekonomia jest nastawiona raczej na współpracę, osiąganie korzyści gospodarczych. Zdaniem tych badaczy, dla geoekonomii to cele gospodarcze są najważniejsze[55]. Oczywiście nie wszyscy teoretycy geoekonomii z tym ostatnim się zgadzają, uważając, jak już pisano wyżej, że geoekonomia jest np. instrumentem geopolityki. Niemniej bezdyskusyjny jest fakt, że geoekonomia wyraźnie łączy się z geopolityką, co znajduje odzwierciedlenie w praktyce rosyjskiej polityki zagranicznej. Oficjalnie wszakże Rosja usiłuje depolityzować kwestie gospodarcze, np. energetyczne, w dyskusjach z Zachodem, nawet jeśli mają one wyjątkowo geopolityczny wydźwięk[56].

Babicz określił podstawowe różnice pomiędzy geopolityką a geoekonomią:

1. Cele. Geopolitykę interesuje konkurencja o kontrolę nad terytorium, ludnością, zasobami, a geoekonomię – przepływ towarów, usług na nowe rynki. Dla

---

[50] А.И. Неклесса, *Pахо economicana: геоэкономическая система мироустройства*, 1999, www.archipelag.ru/geoeconomics/osnovi/universe/system/ (data dostępu: 5.10.2016).

[51] А. Богатуров, *Геоэкономическая альтернатива геополитике*, „НАВИГУТ" 1999, nr 1, za: И.П. Черная, op. cit., s. 167.

[52] В.В. Лапкин, В.И. Пантин, *Геоэкономическая политика и глобальная политическая история*, Олита, Москва 2004, za: И.П. Черная, op. cit., s. 45.

[53] E. Haliżak, *Wstęp*, w: idem (red.), *Geoekonomia*, op. cit., s. 11.

[54] Por. M. Wigell, A. Vihma, op. cit., s. 608.

[55] Ibidem.

[56] B. Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Blackwell, London 2003, s. 66.

geoekonomii ważna jest władza nie nad określonym terytorium, a nad aktywami finansowymi i gospodarczymi i dominowanie technologiczne.
2. Metody. Geopolityka to używanie siły, w tym wojskowej, a geoekonomia opiera się na środach ekonomicznych, w tym blokadach, embargach.
3. Podmioty. Geoekonomia wskazuje na państwa i korporacje transnarodowe ze światowymi strategiami. Podmioty geopolityki zaś to państwa i ich cele polityczne i oddzielni liderzy[57].

W dużej mierze rosyjska geoekonomia odpowiada poglądom głoszonym na jej temat przez Jeana, który *nota bene* jest często cytowany przez rosyjskich geoekonomistów. Według Jeana geoekonomia różni się od merkantylizmu (tym samym od geopolityki), który zagrażał handlowi światowemu, ponieważ miał zawsze cele polityczno-wojskowe. Geoekonomia natomiast wyznacza sobie głównie cele społeczne oraz gospodarcze i nie zakłada w zasadzie zerwania jednolitości rynku globalnego i współzależności ekonomicznych. Przeciwnie, należy je chronić dla zwiększania globalnej zasobności oraz zwiększenia skuteczności użycia broni geoekonomicznej, z pomocą której można w istocie zdobyć możliwie największą i najbardziej wartościową część rynku. Rywalizacja geoekonomiczna przekłada się na środki strukturalne, jak udoskonalenie infrastruktury, poziomu wykształcenia i przygotowania zawodowego, usług, badań naukowych i rozwoju, które służą ekspansji przemysłowej oraz wspieraniu eksportu. Jest to w istocie współczesna forma kolbertyzmu, kolbertyzmu hi-tech. Z drugiej strony, rywalizacja geoekonomiczna opiera się również na barierach, głównie nietaryfowych, które zasadniczo naruszają reguły w zakresie konkurencji i swobody handlu przyjęte na poziomie światowym, wielostronnym lub dwustronnym.

W rozumieniu Jeana geoekonomia bazuje zatem nie tylko na tej samej logice, ale też na tej samej „składni" co geopolityka i geostrategia oraz − szerzej − na całej prakseologii sytuacji konfliktowych. Różna natomiast jest „gramatyka" właściwa każdemu ze środków. Zmienia się ona, gdyż odzwierciedla specyfikę każdego z użytych środków, lecz różne „gramatyki" wyrażają tę samą logikę i tę samą „składnię"[58].

Jean wskazuje na różnice pomiędzy geostrategią a geoekonomią:

1. Po pierwsze, geostrategia pełni funkcję bezpośrednio instrumentalną wobec polityki i używa środków innego rodzaju niż jej cele, które mają charakter polityczny. W tym rozumieniu nie ma znaczenia zwycięstwo militarne, lecz tylko polityczne. Natomiast cele ekonomiczne, do których zmierza geoekonomia, strukturalnie są bardziej jednorodne z ostatecznymi celami politycznymi państwa (wytwarzanie bogactw, zasobności i dobrobytu obywateli nie są celami tylko ekonomicznymi, lecz również politycznymi). Możliwe zatem jest mówienie tu o „zwycięstwie ekonomicznym". Geoekonomia może jednak stawiać sobie również cele czysto polityczne, jak wzrostu pozycji państwa w świecie, jego dominacji i wpływów.

[57] А.А. Анохин, С.С. Лачининский, op. cit., s. 70.
[58] C. Jean, op. cit., s. 234–236.

2. Po drugie, w geostrategii „gra" może mieć sumę zerową, w geoekonomii jej wynik jest zawsze różny od zera. Konflikt geoekonomiczny nigdy nie jest śmiertelny (choć również w przypadku wojny „gra" rzadko kończy się sumą zerową). W trakcie konfliktu nie dąży się nigdy świadomie do pełnego zniszczenia przeciwnika ani w zasadzie nie osiąga się tego w wyniku konfliktu. Lepszą opcją jest rodzaj „przekupstwa" w stosunku do przeciwnika niż z pewnością bardziej kosztowne otwarte starcie[59]. Geoekonomiczna wojna to uderzenie w przeciwnika niewojskowymi metodami. jak narzędzia geofinansowe czy geoinformacyjne, by przejąć jego zasoby i nie dopuścić do pogorszenia własnej pozycji względem niego i innych rywali[60]. Jednakże w strategii geoekonomicznej dane państwo interesuje przede wszystkim powodzenie własnej gospodarki, a nieszkodzenie innym[61]. W geoekonomii istnieją reguły, których nie należy łamać − przynajmniej otwarcie − jak na przykład układy taryfowe, gdyż spowodowałoby to retorsje ze strony wszystkich pozostałych państw. Geoekonomia wykorzystuje „nisze" nieprzewidziane w międzynarodowych regulacjach ekonomicznych oraz takie, które mogą być tworzone w drodze wypaczania istniejących reguł lub łamania ich zawartości i celów, nie przekraczając jednak poziomu, który spowodowałby zbyt ostrą reakcję międzynarodową.
3. Po trzecie, jeśli w geostrategii występuje zazwyczaj tylko jeden nieprzyjaciel, w geoekonomii przeciwnikami są wszystkie państwa bądź podmioty geoekonomiczne, których kosztem dąży się do uzyskania korzyści ekonomicznych.
4. Po czwarte, o ile w geostrategii państwo w pełni kontroluje swoje instrumenty oraz zna ich słabe i mocne punkty, w geoekonomii taka kontrola jest tylko częściowa. System ekonomiczny ma odpowiedzialność decyzyjną rozproszoną i przecinaną przez siły, na przykład transnarodowe, które umykają woli kierowniczej i samej kontroli ze strony państw. Te ostatnie mogą zresztą dla realizacji własnych celów przyjąć ich logikę i zastosować właściwe zachęty, na przykład w sektorze fiskalnym lub w dziedzinie usług, infrastruktury, siły roboczej i podobnych[62].

Autorzy rosyjscy, cytując Jeana, zgadzają się z nim generalnie, jeśli idzie o krytykę liberalizmu. Jean bowiem popierał krytykę liberalizmu Smitha przez Friedricha Lista, która podkreśla, że podejście liberalne służy tylko państwom mającym przewagę przemysłową, podczas gdy protekcjonizm niezbędny jest dla słabszych. Silniejszemu odpowiada brak przeszkód politycznych dla handlu, w pełni pozwalający mu korzystać z własnej przewagi gospodarczej i handlowej[63]. Siergiej Kortunow postulował

[59] Ibidem, s. 236.
[60] Э. Кочетов, *Геоэкономика…*, op. cit., s. 127 i 230.
[61] И.П. Черная, op. cit., s. 36.
[62] C. Jean, op. cit., s. 236–237.
[63] Ibidem, s. 242.

połączenie strategii geoekonomicznej z innymi, jak polityka gospodarcza czy kwestie bezpieczeństwa[64], co ma znamiona geostrategii.

Zagadnienie wyżej wymienionego punktu 1 jest bardzo istotne dla znaczenia geoekonomicznego podejścia w badaniach nad polityką zagraniczną Rosji. Pewna jednorodność celów ekonomicznych i politycznych państwa w polityce geoekonomicznej (jak wytwarzanie bogactw, zasobności i dobrobytu obywateli, które są celami ekonomicznymi i politycznymi, czy ogólnie wzrost pozycji państwa w świecie) odpowiada na krytykę przeciwników tego podejścia, którzy wskazywali, że gospodarka generalnie jest tylko środkiem do realizacji celów politycznych, ponieważ pozyskiwane za jej pomocą zasoby określają zdolność przetwarzania energii i tym samym generowania potęgi zapewniającej przetrwanie, a czasem nawet ekspansję[65]. Ta jednorodność celów ekonomicznych i politycznych jest widoczna w implementacji zasad strategii geoekonomicznej przez Federację Rosyjską, gdzie np. ekspansja Gazpromu służy zapewnieniu dobrobytu obywatelom (co jest także związane z syndromem *petrostate*), a równocześnie skutkuje podniesieniem pozycji Rosji w wymiarze globalnym jako potęgi surowcowej. W tej materii oczywiście można spierać się, co jest ważniejsze dla państwa rosyjskiego – powodzenie gospodarcze czy cele zwiększania potęgi. Wiele świadczy o tym, że odpowiedź na to pytanie jest niezwykle trudna. W warunkach rosyjskich, gdzie obserwujemy silną ingerencję państwa w wielu sferach, także gospodarczej, można zaryzykować stwierdzenie, że cele polityczne są ważniejsze. Odpowiada to także rosyjskiej specyfice geoekonomii jako wyraźnie powiązanej z etatystycznym modelem gospodarki. Pascal Lorot (francuski uczony, który wniósł znaczący wkład w rozwój idei geoekonomicznych) w ślad za Luttwakiem utrzymuje, że „państwo odgrywa kluczową rolę w przeniknięciu na międzynarodowe rynki i osiągnięciu przewagi technologicznej. Rola państwa ma zasadnicze znaczenie w każdej strategii geoekonomicznej”[66]. Uważa on, że relacje między rozwiniętymi państwami są określane przez gospodarczą konkurencję, która zastąpiła konflikty zbrojne. Jednak liczba konfliktów po 1991 r. wzrasta. Wynikają one często z interesów geopolitycznych i ekonomicznych np. USA, które aktywnie mieszają się w wewnętrzne sprawy innych państw (Irak, Somalia, Afganistan, Libia, Syria, Ukraina i inne). W przypadku Federacji Rosyjskiej szczególnie widoczna jest rola państwa w polityce energetycznej. Podstawowy cel tej aktywności to zwiększenie udziałów w światowych rynkach energetycznych[67]. Istotną uwagę na temat znaczenia geoekonomii dla odbudowywania pozycji Rosji w wymiarze globalnym sformułował Jean, który stwierdził, że paradygmat

---

[64] С.В. Кортунов, *Концептуальные основы национальной и международной безопасности учебно-методическое пособие*, Государственный университет – Высшая Школа Экономики, Москва 2007, s. 40.

[65] R. Skarzyński, op. cit.

[66] N. Benabess, *The evolution of geoeconomics and the need for new theories of governance*, w: J. Mark Munoz (red.), *Advances in Geoeconomics*, Routledge, New York 2017, s. 212.

[67] А.А. Анохин, С.С. Лачининский, op. cit., s. 69–71.

geoekonomiczny może być ostatecznie stosowany jako środek do odtworzenia państwa. Jest on wręcz konieczny, jeśli się weźmie pod uwagę, że obecna gospodarka światowa nie pozostawia miejsca na alternatywę pomiędzy ekspansją i recesją[68].

Ważnym zagadnieniem dla suwerenności geoekonomii jest problem jej relacji do polityki ekonomicznej. Jak wcześniej wspomniano, dla większości badaczy geoekonomia jest pochodną tej pierwszej (a także innych nauk). Jednak z uwagi na fakt, że geoekonomia ma wyraźnie interdyscyplinarny charakter, różni się ona od polityki ekonomicznej w kilku poważnych kwestiach. Jean i Paolo Sawona zwracają uwagę, że geoekonomia posługuje się tradycyjnymi metodami właściwymi dla polityki ekonomicznej (jak polityka walutowa, podatkowa, bezpieczeństwa działalności gospodarczej, dbanie o rynek pracy, kontrola dochodów etc.), ale i innymi, które można podzielić na dwie podstawowe grupy:

1. Pierwszą fundamentalną różnicę stanowi tzw. kolberyzm wysokich technologii – analiza nowoczesnych czynników, jak instytucjonalne mechanizmy, wywiad geoekonomiczny, rozwój infrastruktury, polityka podatkowa i innowacyjna, inwestycje.
2. Drugą – wojny geoekonomiczne, np. za pomocą barier pozataryfowych[69].

Metody wojen geoekonomicznych to wykorzystywanie udziału narodowego kapitału w inwestycjach zagranicznych, relacje własnej produkcji i importu w kontaktach z konkurentami, wykorzystywanie instrumentów polityki walutowej, kontrola długu zagranicznego. Zwraca się tu także uwagę na rolę nieekwiwalentnej wymiany zagranicznej, co zdaniem geoekonomistów charakteryzuje się wciąganiem krajów peryferyjnych w pułapkę specjalizacji surowcowej i długu zagranicznego. Kraje, które znalazłyby się w tego typu pułapce, są pozbawione możliwości kontroli nad handlem i polityką finansową i tracą wpływ na rozwój[70].

Wyzwania metodologiczne geoekonomii – wybrane zagadnienia

Jako najpoważniejszy problem jawi się sama metodologia podejścia geoekonomicznego – czyli odpowiedź na pytanie, czy geoekonomia dysponuje odpowiednimi narzędziami badawczymi oraz czy potrafi jasno określić, co i jak badać. Zauważalny jest brak konsensusu co do podmiotu i przedmiotu geoekonomii i jej miejsca wśród nauk, co stanowi poważne wyzwanie dla zwolenników tego podejścia[71]. Możemy odnaleźć jedynie pewne próby na tej drodze. Podejście geoekonomiczne jest jeszcze niedostatecznie rozwinięte. Szczegóły jego praktycznego użytkowania przy analizie

---

[68] C. Jean, op. cit., s. 244.

[69] К. Жан, П. Савона, *Выводы: геоэкономика как инструмент геополитики Сборник „Карло Жан, Паоло Савона. ГЕОЭКОНОМИКА" сетевой проект*, Русский архипелаг, http://www.archipelag.ru/geoeconomics/osnovi/geoeconomics/resume/ (data dostępu: 5.10.2016).

[70] И.П. Черная, op. cit., s. 36.

[71] S.S. Lachininskii, *Modern Trends in Geoeconomic Studies in Russia*, „Regional Research of Russia" 2012, t. 2, nr 1, s. 93.

konkretnych problemów są nadal niewystarczająco opisane i usystematyzowane. Aktualny stan rozwoju tego podejścia pozwala jednak na określenie podstawowych potrzeb co do metod geoekonomicznej analizy zachowania aktorów światowych powiązań gospodarczych[72].

Koczetow proponuje kilka rozwiązań tego, na czym konkretnie ma polegać analiza geoekonomiczna. Jedno z nich zakłada, że schemat analizy geoekonomicznej powinien opierać się na badaniu następujących elementów:

1. Wejście w przestrzeń geoekonomiczną − włączenie centralnych atrybutów/instrumentów geoekonomii (jak np. polityka walutowa, technologie geoekonomiczne, geoekonomiczny atlas świata) w proces operowania narodowej gospodarki w przestrzeni geoekonomicznej.
2. Skala zaangażowania atrybutów geoekonomicznych – czyli stopień wykorzystywania strategii geoekonomicznej.
3. Określenie rodzaju relacji obiektu badań (kraju i jego narodowej gospodarki lub podmiotu gospodarczego) do współczesnego cywilizacyjnego modelu rozwoju.
4. Wyjaśnienie, w jakich formacyjnych warunkach rozwoju znajduje się obiekt badań.
5. Opracowanie charakterystyki strategicznych tendencji w zewnętrznej sferze związanych z obiektem badań; jakim głównym wektorem (geoekonomicznym, geopolitycznym, geostrategicznym) są uwarunkowane strategiczne narodowe interesy.
6. Ustalenie położenia geoekonomicznego badanego kraju. Odpowiedź na pytanie, czy kraj operuje na geoekonomicznym atlasie świata lub jego części.
7. Określenie systemu narodowych interesów i naniesienie ich na geoekonomiczny atlas świata.
8. Gotowość systemu (np. dyplomacji) do bronienia interesów geoekonomicznych.
9. Uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach, aliansach, regionalnych grupach itp.
10. Rozstrzygnięcie, na ile narodowy wojskowy komponent jest gotów bronić narodowych interesów geoekonomicznych.
    – Naniesienie na wojskową stronę geoekonomicznego atlasu militarnych punktów strategicznych sił szybkiego reagowania do obrony transnarodowych sieci komunikacyjnych, obiektów itd.
11. Badanie systemu narodowych geoekonomicznych instytucji, gotowych zabezpieczać realizację geoekonomicznych celów i interesów.
    – Określenie typu (modelu) tego systemu: np. geoekonomiczny, handlowy, dostawczo-sprzedażowy.
12. Analiza zabezpieczenia normatywno-prawnego systemu geoekonomicznego.
13. Symulacja na geoekonomicznym atlasie świata i jego narodowej części różnych wariantów rozwoju sytuacji, napięć itd.

[72] И.П. Черная, op. cit., s. 28.

14. Stworzenie na bazie wysokich geoekonomicznych technologii symulacji podłączenia się do procesów formułowania światowego dochodu.
15. Symulacja na geoekonomicznym atlasie świata sytuacji związanych z rozwojem geoekonomicznej transnacjonalizacji, formułowaniem etnoekonomicznych systemów itp.[73]

Irina Czernaja wskazuje na znaczenie dla geoekonomii ogólnych spostrzeżeń zawartych w teorii działań amerykańskiego socjologa Talcotta Parsonsa, analizującego strukturę społeczeństwa jako hierarchicznego modelu współpracy ludzi, ich grup i państw. To podejście pozwala połączyć w analizie oddzielne elementy: podstawowe funkcjonalne podsystemy społeczeństwa (gospodarki, polityki, społecznej wspólnoty i kultury), jak i społeczeństwo jako całość. Szczególne znaczenie ma wzajemna wymiana między funkcjonalnymi podsystemami. Na przykład powiązania polityki z ekonomicznym podsystemem społeczeństwa tworzy system mobilizacji zasobów. Parsons porównuje proces zwiększenia władzy z ekonomicznym procesem wkładów kapitałowych.

Drugim nie mniej ważnym elementem teorii Parsonsa jest geograficzny, przestrzenny element współistnienia polityki i gospodarki, przejawiający się w strukturach, sposobach i mechanizmach efektywnej mobilizacji i rozlokowania usług i zasobów materialnych[74]. Czernaja twierdzi, że analiza geoekonomiczna winna dotyczyć:

– związków systemu z systemem światowym
– ewentualnych zmian w ramach tego systemu, co może być wiązane z elementami prognozowania[75].

Inna grupa czynników, które proponuje do analizy Czernaja za Jeanem i Savonem, to wspomniane elementy „kolberyzmu wysokich technologii". W tym względzie analizie należy poddać takie nowoczesne czynniki, jak mechanizmy instytucjonalne, wywiad geoekonomiczny, rozwój infrastruktury, polityka podatkowa i innowacyjna, inwestycje[76].

Znakomita większość rosyjskich geoekonomistów proponuje także, by analizować całą grupę zagadnień noszących miano wojen geoekonomicznych. Dergaczew twierdził, że geoekonomia to nauka o wojnach geoekonomicznych[77]. Koczetow pisał zaś, że w tym przypadku należy badać kwestie wysokich geoekonomicznych i geofinansowych technologii (pressing informacyjny, przepływy światowego dochodu, uzależnienie kredytowe, funkcjonowanie systemu finansów itd.). W aspekcie wojen geoekonomicznych Koczetow zwracał uwagę na zjawisko wojskowo-ekonomicznej symbiozy, polegającej na włączeniu komponentów militarnych nie w systemy geopolityczne,

---

[73] Э. Кочетов, *Геоэкономика…*, op. cit., s. 254–256.
[74] И.П. Черная, op. cit., s. 28–29.
[75] Ibidem, s. 31.
[76] Ibidem.
[77] Основные понятия геоэкономики, Институт геополитики профессора Дергачева, http://dergachev.ru/book-geoe/18.html (data dostępu: 1.03.2017).

a w geoekonomiczne, w celu ochrony narodowych geoekonomicznych interesów, delegowanych przez państwo strukturom transnarodowym[78].

Przykładem takich geoekonomicznych wojen są, zdaniem Koczetowa, działania wobec Rosji, noszące znamiona geoekonomicznego ekspansjonizmu o cechach neokolonialnej polityki. Rosja stała się uczestnikiem podobnej wojny, w której ekonomiczne i polityczne działania są tylko środkami realizacji „syndromu Kuwejtu". NATO rozszerza się w ślad za zachodnimi postindustrialnymi jądrami reprodukcyjnymi, wyrażającymi interesy Zachodu. Wojenny komponent ma bronić interesów ekonomicznych Zachodu[79]. Neklessa podkreśla, że siła wojskowa w geoekonomii wykorzystywana jest nie dla dostępu do rynków zbytu, a przede wszystkim dla zabezpieczenia kontroli nad zasobami naturalnymi określonych terytoriów. Zdaniem badacza, obecnie instrumenty siły militarnej w geoekonomii najbardziej są widoczne w przypadku prób kontroli nad zasobami przyrodniczymi drugich krajów[80].

Według Koczetowa centralną częścią geoekonomii są geofinanse, czyli wyniesiony poza narodowe granice system finansowych relacji i operacji pieniężnych, które określają kontury przestrzeni geofinansowej[81]. Badacz ten wskazywał na rozbudowany zakres pojęciowy geofinansów, które mogły dotyczyć bardzo szerokiego spektrum problemów, od instytucjonalnych podstaw tego pojęcia, poprzez wpływ operacji środkami pochodzącymi z przestępstw (jak narkobiznes), po wykorzystanie obrotów finansowych dla osiągania strategicznych celów przez poszczególne państwa[82].

Według Czernej można wyróżnić trzy grupy problemów rozwoju geoekonomii:

1. Stworzenie teoretyczno-metodologicznych podstaw formułowania geoekonomicznej strategii państwa.
2. Stworzenie praktycznie zorientowanego kompleksu metod rozwiązywania geoekonomicznych problemów (taktyczne instrumentarium).
3. Kształtowanie geoekonomicznego myślenia (przygotowanie specjalistów, pracowników sfery regulowania działalności zewnątrzekonomicznej)[83].

Wnioski

Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej oddaje logikę geoekonomicznej strategii. Wynika to m.in. ze scentralizowanego charakteru państwa rosyjskiego, powstałego na skutek reform Putina. Także etatystyczna polityka Putina wpisuje się w perspektywę

---

[78] Э. Кочетов, *Геоэкономика…*, op. cit., s. 313–315.

[79] Ibidem, s. 317.

[80] А.И. Неклесса, *Рахоесопотісапа…*, op. cit., s. 115.

[81] Г.Н. Нурышев, op. cit., s. 6–7.

[82] Э. Кочетов, *Геоэкономика и глобалистика (новый класс гуманитарных дисциплин и их общественное значение в выстраиваемой модели безопасного развития*), s. 5–13, http://www.textedu.ru/docs/1290/index-262491.html (data dostępu: 5.10.2016).

[83] И.П. Черная, op. cit., s. 41–42.

geoekonomiczną[84]. Szczególnie że wolny rynek i liberalna demokracja, zdaniem geoekonomistów, stanowią geoekonomiczną słabość krajów Zachodu, którą wykorzystuje strona rosyjska[85]. Ponadto, według rosyjskich specjalistów, protekcjonizm jest jedynym środkiem wydobycia się zacofanych krajów spod gospodarczej dominacji państw rozwiniętych[86]. Scentralizowany charakter państwa rosyjskiego doby Putina, z dużą kontrolą procesów politycznych i gospodarczych przez czynniki decyzyjne państwa, jest dobrą podstawą do prowadzenia polityki geoekonomicznej. Neklessa pisał, że geoekonomię należy rozumieć jako zestaw strategii i metod walki w przestrzeni gospodarczej, którą prowadzą nie firmy, a państwa[87].

Logikę geoekonomiczną możemy dostrzec w wielu rosyjskich dokumentach strategicznych dotyczących polityki zagranicznej, na czele z poszczególnymi edycjami Koncepcji Polityki Zagranicznej FR. Zauważalna jest także w takich dokumentach, jak zaakceptowana przez prezydenta FR 30.10.2010 r. „Doktryna bezpieczeństwa żywnościowego Federacji Rosyjskiej", w której zapisano, że władze winny przedsięwziąć odpowiednie środki celno-taryfowej regulacji dla racjonalizacji odpowiednich relacji pomiędzy eksportem a importem produkcji rolniczej i rybnej. W tym celu FR zamierza wykorzystywać środki kontroli fito-sanitarnej z uwzględnieniem międzynarodowych standardów[88]. Jeśli weźmiemy pod uwagę argumentację rosyjską co do wprowadzania poszczególnych embarg na polskie produkty żywnościowe wwożone do Rosji, to dostrzeżemy tam właśnie wykorzystywanie tego typu instrumentów.

Klasycznym przykładem stosowania geoekonomii jest polityka energetyczna Rosji. W jednej ze swoich wypowiedzi Putin, charakteryzując znaczenie Gazpromu, określił go jako „potężną dźwignię gospodarczych i politycznych wpływów Rosji w świecie"[89]. W oczywisty sposób koresponduje to z geoekonomicznymi pojęciami o roli i znaczeniu gospodarki dla państwa. W samej Strategii Energetycznej Rosji do 2030 r. podkreślono, że Rosja będzie prowadzić dywersyfikację swoich energetycznych związków z Europą na rzecz Azji[90]. W poprzedniej redakcji tego dokumentu zapisano, że silna pozycja Rosji na globalnych rynkach energetycznych pozwoli jej znacząco wzmocnić swoje gospodarcze i polityczne wpływy w świecie[91].

---

[84] T.G. Grosse, *W poszukiwaniu geoekonomii…*, op. cit., s. 19.

[85] Idem, *Rosja i UE, czyli geoekonomia…*, op. cit., s. 3.

[86] А.В. Буренин, И.Н. Игошин, *Геоэкономика и экономический суверенитет*, АПРИКОМ, Москва 2007, s. 11–12.

[87] А.И. Неклесса, *Paxoeconomicana…*, op. cit.

[88] *Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации*, 2010, http://kremlin.ru/events/president/news/6752 (data dostępu: 16.11.2016).

[89] В. Путин, *Выступление на торжественном собрании, посвященном 10-летию ОАО „Газпром"*, Президент России, 14.02.2003, http://archive.kremlin.ru/appears/2003/02/14/2026_type63376type122346_29774.shtml (data dostępu: 10.11.2010).

[90] Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, Министерство энергетики Российской Федерации, http://minenergo.gov.ru/node/1026 (data dostępu: 1.02.2017).

[91] Энергетическая стратегия России на период до 2020 года, Газпром, http://old.gazprom.ru/articles/article4951.shtml (data dostępu: 14.07.2009).

Geoekonomiści rosyjscy podkreślają ogromne znaczenie geofinansów, które u Koczetowa stanowiły centralną część geoekonomii[92] i jednocześnie były pojęciem bardzo szerokim i powszechnie stosowanym dla osiągania strategicznych celów przez poszczególne państwa[93]. Przykładem tego typu postrzegania tej sfery jest przytoczona przez Ośrodek Studiów Wschodnich systematyka motywów politycznych rosyjskiej ekspansji inwestycyjnej w Europie:

– budowanie międzynarodowej pozycji Rosji,
– „neutralizowanie" krajów czy organizacji ocenianych jako potencjalne zagrożenie dla interesów Rosji,
– wyprowadzenie kapitału spod bezpośredniej kontroli rosyjskich władz i uniezależnianie od wpływów politycznych.

Ponadto eksperci OSW podkreślają, że realizacja celów ekonomicznych rosyjskiej ekspansji jest zbieżna z celami politycznymi rosyjskiej aktywności w świecie. Decyzje o inwestycjach zagranicznych z punktu widzenia koncernów zazwyczaj mają uzasadnienie ekonomiczne, a jednocześnie wpisują się w politykę zagraniczną Kremla. Dzięki temu powstaje swoista symbioza, w której inwestorzy rosyjscy osiągają wysokie dochody oraz zyskują bardzo ważnego lobbystę (tj. Kreml) dogodnych dla siebie warunków ekspansji[94].

Jak wyżej podkreślono, rosyjska geoekonomia oddaje specyfikę scentralizowanego i etatystycznego państwa, jakim jawi się putinowska Rosja. Duża rola państwa w aktywności międzynarodowej, także na polu gospodarczym, jest jedną z podstawowych cech rosyjskiej geoekonomii. Kolejną jej charakterystyczną właściwością jest wyraźna przewaga celów politycznych nad gospodarczymi. Obszarem, gdzie rosyjska strategia geoekonomiczna przybiera inny obraz niż na europejskim kierunku, jest rosyjska polityka wobec Arktyki. Tutaj możemy zaobserwować, że w warstwie deklaratywnej władze rosyjskie zdają się operować kategoriami bardziej odpowiednimi dla geoekonomii w wersji zbliżonej do założeń Luttwaka, gdzie to ekonomia przeważa nad celami politycznymi. Dokumenty rosyjskie poświęcone polityce arktycznej, w tym dwie tzw. strategie arktyczne z 2008 i 2013 r., cechują się wyraźnie geoekonomicznym podejściem. To, co je różni, to kwestia postrzegania możliwości rosyjskich w regionie oraz znaczenia współpracy międzynarodowej. Dokument z 2008 r. jest dosyć optymistyczny co do zdolności Rosji samodzielnego zagospodarowania i wykorzystania Arktyki[95]. Natomiast strategia z 2013 r. jest dużo bardziej realistyczna i zwraca uwagę na skomplikowane uwarunkowania

---

[92] Г.Н. Нурышев, op. cit., s. 6–7.

[93] Э. Кочетов, *Геоэкономика и глобалистика…*, op. cit.

[94] I. Wiśniewska, *Ogólna charakterystyka zagranicznej aktywności rosyjskich podmiotów gospodarczych w latach 2004–2010*, Raport, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2011, s. 15–16.

[95] *Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу*, 18.09.2008, Совет Безопасности РФ, http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html (data dostępu: 14.07.2016).

zagospodarowania tego obszaru oraz konieczność szerokiej współpracy międzynarodowej w tym względzie[96]. Elena Wilson Rowe i Helge Blakkisrud, autorki artykułu zamieszczonego w czasopiśmie „Geopolitics", postawiły tezę, że kluczem do rozstrzygnięcia w polityce arktycznej Rosji nie jest już tylko dychotomia współpraca/rywalizacja, ale bardziej skomplikowany proces wyznaczania zasad współpracy międzynarodowej i ram suwerenności[97].

Jeden z podstawowych problemów, jeżeli idzie o przydatność geoekonomii w badaniach nad polityką rosyjską, to odpowiedź na pytanie, czy Rosja patrzy na relacje międzynarodowe z perspektywy geoekonomicznej, czy geopolitycznej, i czy rosyjskie rozumienie geoekonomii jest tożsame z zachodnim (zwłaszcza z tym, jak geoekonomię rozumiał Luttwak). Z toku prowadzonych tu rozważań wynika bowiem, że w Rosji (szczególnie wśród elit rosyjskiej władzy) pojęcie to jest swoiście rozumiane. Rosja stosuje narzędzia geoekonomiczne i jednocześnie wykorzystuje stare instrumenty geopolityki, jak siła militarna, dla ochrony swoich interesów politycznych i gospodarczych. Nie mając odpowiedniego potencjału gospodarczego, by prowadzić otwartą rywalizację w tym zakresie, usiłuje niejako zakonserwować obszar postsowiecki na niskim poziomie rozwoju gospodarczego, aby utrzymywać swoje wpływy w krajach WNP, ale i dzięki temu zabezpieczać swój przestarzały model gospodarczy. Dla osiągnięcia tego celu używa całej gamy środków od *soft power* (jak rosyjska propaganda) po środki typowo geoekonomiczne, by osłabiać wolę, spójność i potencjał rywali, a tym samym realizować własne cele polityczno-ekonomiczne. Tego typu metody działania można scharakteryzować mianem polityki geoekonomicznej[98].

Oceniając rosyjską odmianę geoekonomii, należy także wspomnieć, że dla Rosji najważniejszym spośród jej celów w polityce zagranicznej jest realizacja idei mocarstwowości, a gospodarka ma służyć jej budowaniu i umacnianiu. Jeżeli idzie o region, w którym w największym stopniu dostrzec można elementy strategii geoekonomicznej, czyli o Arktykę, to wiele świadczy o tym, że wprawdzie podkreśla się tu chęć zagospodarowania tego obszaru, co miałoby przyczynić się do rozwoju gospodarczego Rosji, ale ten rozwój gospodarczy ma znowuż służyć wzmocnieniu państwa. Wyraźnie widoczny jest także wymiar militarny rywalizacji o zasoby arktyczne.

Reasumując, rosyjska geoekonomia rozumiana jest specyficznie, jej założenia zostały przedefiniowane do warunków lokalnych. Geoekonomię rosyjską charakteryzują bardzo duże związki z geopolityką. Jeżeli idzie o realizowanie idei geoekonomicznych przez państwo rosyjskie, to w zasadzie geoekonomia jest narzędziem geopolitycznej

---

[96] Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, Министерство экономического развития Мурманской области, 8.09.2014, https://minec.gov-murman.ru/activities/strat_plan/arkticzone/ (data dostępu: 14.07.2016).

[97] E. Wilson Rowe, H. Blakkisrud, *A new kind of Arctic power? Russia's policy. Discourses and diplomatic practices in the Circumpolar North*, „Geopolitics" 2014, nr 19, s. 66.

[98] Por. M. Wiegell, A. Vihma, op. cit., s. 610–611.

polityki Federacji Rosyjskiej. Najlepszym przykładem są tu kwestie energetyczne[99]. Swoiście rozumianą geoekonomię możemy także odnaleźć w konflikcie ukraińskim, który rozpoczął się w 2014 r., gdyż interesy rosyjskie na Ukrainie to nie wyłącznie kwestie bezpieczeństwa (choć one zdają się przeważać – zwłaszcza jeśli idzie o rosyjskie zaniepokojenie co do rozszerzenia NATO). Niezwykle istotne są także rosyjskie obawy przed rozszerzaniem się wpływów gospodarczych Zachodu w przestrzeni postsowieckiej. Główny bowiem motyw rosyjskiej interwencji na Ukrainie to obawa przed zbliżeniem Ukrainy z Unią Europejską, aktorem przede wszystkim gospodarczym. Rosjanie doskonale zdawali sobie sprawę, że zbliżanie krajów Partnerstwa Wschodniego, na czele z Ukrainą, może negatywnie wpłynąć na ich aspiracje budowy własnej strefy wpływów na obszarze postsowieckim w wymiarze politycznym i gospodarczym. Tym, co skłaniało państwa z tego obszaru do współpracy z UE, były przede wszystkim korzyści gospodarcze. UE jest partnerem dużo bardziej atrakcyjnym w tym względzie niż Rosja. Dla ochrony swoich wpływów Rosja sięgnęła po cały arsenał środków. Na Ukrainie militarnych i propagandowych, ale posługiwała się też szantażem gospodarczym. W stosunku do innych krajów sięgnięto po podobne środki – szantażu polityczno-militarno-gospodarczego (choćby przykłady Armenii i Azerbejdżanu). Część argumentów rosyjskiego sprzeciwu wobec integracji krajów postsowieckich z UE dotyczyła kwestii ekonomicznych, czyli obawy przed utratą rosyjskich wpływów gospodarczych w tych krajach.

The Geoeconomic Approach in the Studies of Russian Foreign Policy

The paper considers the problem of the usefulness of the geoeconomic approach in the studies of Russian foreign policy. It also draws attention to the specific features of Russian geoeconomics, which is an interesting research approach due to the attempt to combine elements of economics and political science. As for Russian foreign policy, the explanatory ability of geoeconomics arises from the fact that in the Russian version it has strong ties with geopolitics, which is still very popular in Russia. It is also due to the important role of the Russian state in many areas of social life and above all in the economy. The statist model of economy and the centralization of the Russian state make it somehow predestined to implement the rules of geoeconomics.

Keywods: geopolitics, geoeconomics, international relations, Russia, Russian Federation, foreign policy, political theory.

[99] Zwracają na to uwagę w swym artykule np. A. Vihma, U. Turksen, *The geoeconomics of Russian-EU gas trade: Drawing lessons from the South Stream Pipeline Project*, CEEPR WP 2015–014, listopad 2015, s. 5–6, http://ceepr.mit.edu/files/papers/2015-014.pdf (data dostępu: 11.03.2017).

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201705

Konstruowanie interesu narodowego – przypadek sankcji Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Rosji

Paulina Matera

Uniwersytet Łódzki

W artykule przedstawiono powody utrzymywania przez Stany Zjednoczone i UE sankcji gospodarczych wobec Rosji w świetle teorii konstruktywizmu. Uzasadnienie konieczności takiej polityki opiera się w dużej mierze na postrzeganiu Rosji przez społeczeństwa Zachodu jako państwa niedemokratycznego i potencjalnego agresora. Na tej podstawie kształtowane są priorytety polityki zagranicznej, bazujące na interesie narodowym skonstruowanym w poszczególnych państwach. Także społeczeństwo rosyjskie wyrabia sobie opinię o działaniach Zachodu na podstawie doświadczeń historycznych, podzielając w dużej mierze przekonanie rządzących o dążeniu państw nakładających sankcje do osłabienia Rosji, szczególnie jej pozycji na arenie międzynarodowej. Przyjęta perspektywa konstruktywistyczna pozwala uwzględnić, oprócz uwarunkowań międzynarodowej polityki i motywów gospodarczych, opinię społeczeństw, bardzo istotną dla formułowania interesu narodowego i możliwości kontynuowania przyjętych założeń. Pozwala także odpowiedzieć na pytania badawcze: dlaczego zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE utrzymują, a co jakiś czas nawet wzmacniają, sankcje wobec Rosji, mimo ponoszonych strat gospodarczych i politycznych? Dlaczego władze uznają, że leży to w ich narodowym interesie, a w wielu krajach ten pogląd jest podzielany przez dużą część opinii publicznej?

Słowa kluczowe: konstruktywizm, kształtowanie interesu narodowego, sankcje wobec Rosji, opinia społeczeństw Zachodu na temat Rosji, opinia społeczeństwa rosyjskiego na temat państw Zachodu.

Osiemnastego marca 2014 r. Rosja dokonała aneksji Krymu i rozpoczęła działania w celu destabilizacji sytuacji na Ukrainie. Reakcją państw UE i Stanów Zjednoczonych na takie drastyczne łamanie prawa międzynarodowego było wprowadzenie sankcji gospodarczych o charakterze celowym (ukierunkowanym) i sektorowym. Uznano, że jest to najbardziej właściwy sposób na wyrażenie dezaprobaty, jednak ich utrzymywanie jest postrzegane przez wielu komentatorów za bezzasadne. W powszechnej opinii, prezentowanej głównie w mediach, przez polityków sceptycznych wobec ich

Paulina Matera – doktor habilitowana, prof. UŁ, Katedra Amerykanistyki i Mass Mediów, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki.

utrzymywania, ale także przez ekspertów[1], sankcje nie są skuteczne, gdyż nie zdołały w żadnym stopniu zmienić zachowania Rosji. Trudno także stwierdzić, do jakiego stopnia mają one negatywny wpływ na rosyjską gospodarkę. Wprawdzie zaobserwowano spadek PKB w latach 2015 i 2016[2], jednak w tym czasie niższe były także ceny ropy, której eksport jest w tym przypadku kluczowy[3]. Pojawiają się również opinie, że restrykcje ograniczające relacje handlowe, inwestycyjne i finansowe z Rosją bardziej szkodzą interesom krajów, które je narzuciły, niż samej Rosji. Rodzi się więc pytanie – dlaczego zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE utrzymują, a co jakiś czas nawet wzmacniają, sankcje wobec Rosji? Dlaczego władze uznają, że leży to w ich narodowym interesie, a w wielu krajach ten pogląd jest podzielany przez dużą część opinii publicznej?

Konstruktywizm w stosunkach międzynarodowych

W niniejszym artykule zdecydowałam się na analizę polityki podmiotów nakładających sankcje w świetle teorii konstruktywizmu, która wyjaśnia w sposób najbardziej dogłębny kształtowanie tytułowego interesu narodowego. W związku z tym, że problem jest niezwykle złożony i wielowymiarowy, pominęłam szczegółową analizę interesów politycznych i ekonomicznych (choć oczywiście się do nich odnosiłam), skupiając się na kształtowaniu wizerunku Rosji wśród społeczeństw zachodnich, przez pryzmat wydarzeń historycznych i współczesnych, który jest używany do przedstawiania polityki sankcji jako ważnego elementu interesów narodowych poszczególnych państw. Również w Rosji przez lata ukształtował się określony obraz Zachodu, choć nie jest on postrzegany jako monolit. To z kolei pomaga władzom w Moskwie uzasadniać kontynuację potępianej przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską polityki.

Głównym założeniem teorii konstruktywizmu jest społeczne pochodzenie rzeczywistości oraz twierdzenie, że zasady, idee oraz stosunki międzynarodowe ulegają zmianie, tak samo jak tożsamości aktorów. Wiedza jest zasobem używanym do konstruowania społecznej rzeczywistości. W związku z tym postrzeganie świata jest dynamiczne, zależy w dużej mierze od polityki wewnętrznej formującej społeczeństwo. Rządzący państwami, media, instytucje edukacyjne nadają znaczenie zjawiskom i wydarzeniom, co wpływa na poglądy obywateli. Na tożsamość państw, rozumianą jako postrzeganie w określony sposób siebie i innych aktorów stosunków międzynarodowych, wpływają normy powszechnie uznawane w danym społeczeństwie. Dla podjęcia współpracy międzynarodowej ważne są relacje z przeszłości (czynniki historyczne) oraz przestrzeganie norm istotnych dla przynajmniej jednego lub wszystkich państw.

---

[1] A.E. Dragoi, A.C. Balgar, *Economic sanctions against Russia. A critical evaluation*, „Knowledge Horizons / Orizonturi ale Cunoasterii" 2016, t. 8, s. 63–67.

[2] Russia GDP 1989–2017, http://www.tradingeconomics.com/russia/gdp (data dostępu: 02.03.2017).

[3] Więcej na temat wpływu sankcji na gospodarkę Rosji: P. Matera, *Koordynacja sankcji Stanów Zjednoczonych i UE wobec Rosji*, „Polityka i Społeczeństwo" 2016, t. 2, nr 14, s. 27–49.

Relacje z innymi państwami kształtowane są nie tylko na podstawie oceny ich siły, ale również znaczenia, jakie mają dla danego podmiotu (czyli przez pryzmat skonstruowanego społecznie wyobrażenia na ich temat). Inaczej odbierane są działania rywali czy wrogów, a inaczej państw sojuszniczych, szczególnie w kontekście zagrożeń dla bezpieczeństwa lub możliwości współpracy[4].

Państwa podlegają socjalizacji poprzez przyjęcie norm obowiązujących w systemie międzynarodowym. Normy w systemie zakorzeniają się, kiedy państwa je akceptujące osiągną przewagę, tzw. masę krytyczną, co pozwala oczekiwać, że aktorzy systemu będą ich przestrzegać. Następnym etapem jest instytucjonalizacja norm – wyartykułowanie i przyjęcie ich przez organizacje międzynarodowe. Gdy tak się dzieje, zostają one uznane za oczywiste przez instytucje wewnętrzne i społeczeństwa państw narodowych. Jeśli są one łamane lub kwestionowane przez jakieś państwo, wywierany jest na nie nacisk, by dostosowało się do ogólnie przyjętych zasad[5]. Państwa mogą być wtedy gotowe zrezygnować z realizowania interesów bardziej materialnych (np. korzyści gospodarczych), by ich bronić. Może się to wtedy wydawać nieracjonalne, jednak w dłuższej perspektywie przyczynia się do stabilności światowego systemu. Państwo działa więc w ten sposób, realizując jeden ze swoich żywotnych, jak najbardziej racjonalnych interesów – zapewniania bezpieczeństwa narodowego. Choć również pojęcie bezpieczeństwa jest społeczną konstrukcją: każde państwo inaczej je definiuje i inaczej postrzega zagrożenia dla niego. W związku z tym poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia jest subiektywne. Ważną normą jest także suwerenność. Jej instytucjonalizacja w ramach społeczności międzynarodowej daje państwom zapewnienie przestrzegania zasad, takich jak „autonomia, integralność terytorialna i zakaz interwencji”[6].

W omawianym przypadku polityka Rosji wobec Ukrainy jest odmiennie odbierana w różnych krajach, ze względu na wizerunek tego kraju w poszczególnych społeczeństwach, ale także postrzeganie norm, takich jak integralność terytorialna, suwerenność czy demokracja. Inne jest również poczucie zagrożenia dla bezpieczeństwa. Nie można zaprzeczyć przy tym, że stosunek wobec sankcji na poziomie rządów państw zachodnich zależy w dużej mierze od powiązań politycznych i gospodarczych z Rosją. Jednak przed decyzją o nałożeniu sankcji państwa powinny oceniać koszty i korzyści wynikające z ich wprowadzenia lub zaniechania działań dla ich interesu narodowego.

Konstruowanie interesu narodowego

Zwolennicy konstruktywizmu podkreślają wagę czynników związanych z tożsamością i przekonaniami. Postrzeganie, kto jest przyjacielem, a kto wrogiem, uczciwe zasady i sprawiedliwość, mają tłumaczyć zachowanie państw na arenie międzynarodowej. Nie

[4] J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, PWN, Warszawa 2008, s. 306– 307.

[5] Ibidem, s. 314–315.

[6] Ibidem, s. 322.

oznacza to, że konstruktywiści nie uważają państw za racjonalnych aktorów, dbających o swój interes narodowy. Jednak twierdzą, że interes narodowy poszczególnych państw jest konstruowany. Jutta Weldes wskazuje, że rządzący, określając cele prowadzonej polityki zagranicznej, często argumentują, że przez ich realizację będą bronić interesu narodowego. Robią to w celu przekonania opinii publicznej do słuszności swoich poczynań, co odgrywa kluczową rolę w działaniach na arenie międzynarodowej. Zanim określą te cele, muszą skonstruować interpretacje sytuacji i określić, jak się zachować zgodnie z interesem narodowym. Używają przy tym języka, który może trafić do przekonania społeczeństwu, szczególnie tych jego grup, w których interesy godzi przyjęta polityka. Rządzącym zależy, żeby obywatele zaakceptowali ich decyzje w imię wyższej konieczności: obrony interesu narodowego. Jego pojęcie jest zatem konstruowane zgodnie z aktualnymi potrzebami w dążeniu do celu, który decydenci uznają za słuszny[7].

Według koncepcji Alexandra Wendta polityka zależy nie tylko od struktury systemu (jak twierdzą zwolennicy neorealizmu), ale także od znaczeń, które są nadawane konkretnym wydarzeniom, i od tego, jak państwo widzi siebie w tej intersubiektywnie skonstruowanej strukturze tożsamości i interesów[8]. Weldes zwraca uwagę, że Wendt widzi państwa jako homogenicznych aktorów, nie uwzględniając ich złożoności – różnic interesów w ich ramach. Dlatego podkreśla, że proces tworzenia i określania interesu narodowego jest wewnętrzny, zachodzi w obrębie danego społeczeństwa. Rządzący mogą go rozumieć inaczej niż większość obywateli, dlatego podejmują wysiłki w celu jego precyzowania i przekonania ich do słuszności przyjętych założeń. Trzeba przy tym brać pod uwagę fakt, że również postrzeganie własnego i innych państwa przez decydentów tworzy się na podstawie znaczeń wypracowanych w danym kraju, w specyficznym kontekście kulturowym i historycznym. Kreatorzy polityki zagranicznej oceniają określoną sytuację na podstawie przypisywanego wizerunku (tożsamości) i konsekwencji działań decydentów w innych państwach lub aktorów niepaństwowych (organizacji pozarządowych, społeczeństw, korporacji itp.). Nadają im cechy pokojowe bądź agresywne, określają jako silnych bądź słabych, przyjaciół lub wrogów. W tym procesie bardzo często szukają analogii w wydarzeniach z przeszłości, np. używają porównania do ustaleń konferencji w Jałcie, paktu Ribbentrop–Mołotow czy wydarzeń z czasów zimnej wojny. Ma to na celu dodatkowe uzasadnienie przyjęcia określonej polityki, by uniknąć znanych z historii negatywnych konsekwencji. Podobne skutki ma przynieść wykorzystywanie głęboko zakorzenionych wyobrażeń o pozycji, obowiązkach i ideałach reprezentowanych przez własne państwo. Na przykład w przypadku Stanów Zjednoczonych jest to wizerunek lidera wolnego świata, który może i chce stać na straży demokracji i wolności. W związku z tymi zobowiązaniami,

[7] J. Weldes, *Constructing national interest*, „European Journal of International Relations" 1996, t. 2 (3), s. 276.

[8] A. Wendt, *Constructing international politics*, „International Security" 1995, t. 20 (1), s. 72–73.

a także koniecznością obrony sojuszników, rządzący powinni reagować na łamanie fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego. Wynika to ze świadomości własnej tożsamości, jak również postrzegania wrogich aktorów i ich potencjalnych działań, szkodliwych dla społeczności międzynarodowej. Na tej podstawie jest kształtowane pojęcie interesu narodowego i polityki zagranicznej[9].

Są to czynniki ulegające zmianie. Trzeba ponadto pamiętać, że postrzeganie interesu narodowego może być odmienne w różnych ośrodkach władzy – np. w Stanach Zjednoczonych inaczej zagrożenia może definiować prezydent, a inaczej wyglądają one w ocenie poszczególnych departamentów i agencji rządowych. Sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana w UE, gdzie ścierają się dodatkowo interesy państw członkowskich. W tym samym czasie adwersarze tworzą swoje konstrukcje, które mają uzasadnić ich działania, również na podstawie postrzegania własnego interesu narodowego. Biorąc to pod uwagę, liczy się potencjał państw, które chcą przeforsować swoją wizję i przekonać do niej potencjalnych sojuszników, współpracujących przy rozwiązaniu danego problemu.

Według Weldes konstruowanie interesu narodowego ma dwa wymiary: artykulacyjny i interpelacyjny. Jego skuteczna artykulacja zależy od tego, jakich słów używa się na określenie pewnych zjawisk i jakie mają konotacje, np. rządy autorytarne społeczeństwom państw demokratycznych kojarzą się z przemocą, agresją i łamaniem praw człowieka. Określając rządzących danym państwem jako autokratów, powtarzając to wiele razy, także w przekazie medialnym, ich działania na arenie międzynarodowej niezgodne z interesem narodowym postrzegamy automatycznie jako agresywne, grożące bezpieczeństwu. Z czasem ten obraz jest przyjmowany przez społeczeństwo jako prawdziwy opis rzeczywistości. Oczywiście może to ulegać modyfikacjom w wyniku zmian politycznych, np. Polska była postrzegana za Zachodzie jako integralna część wrogiego bloku państw w czasie zimnej wojny, a po jej wstąpieniu do NATO i UE jest częścią rodziny państw demokratycznych. Łańcuch konotacji, jaki ludzie przypisują danemu państwu, zjawisku, ruchowi społecznemu, zależy od używanego języka, jak się o nich mówi w określonym kontekście historycznym i kulturowym.

Drugą częścią konstruowania jest przyporządkowanie (*interpellation*), czyli przypisywanie cech przedmiotom, państwom, ludziom i zjawiskom. Różne sposoby ich przedstawiania pociągają za sobą różne tożsamości, co z kolei implikuje różne sposoby funkcjonowania w świecie, lokuje je w obrębie różnych relacji władzy i wytwarza odmienne interesy. Poszczególni aktorzy są pozycjonowani np. w relacjach my – oni, nasze państwo – obce państwo. Przeważnie własne państwo jest sytuowane w centrum i według niego określa się pozycje innych. Staje się ono podmiotem, z własną tożsamością i interesami, reprezentującym w teorii homogeniczną wspólnotę. Przypisuje się jej cechy pozytywne, więc działania podjęte przez rządzących w jej imieniu są

[9] J. Weldes, op. cit., s. 280.

uzasadniane w taki sam sposób, jako podejmowane w obronie istotnych dla niej wartości, np. wolności czy bezpieczeństwa[10].

Rosja w oczach Zachodu, Zachód w oczach Rosji

W momencie sporu międzynarodowego dochodzi do zderzenia różnych wizji. W przypadku działań Rosji wobec Ukrainy, Stany Zjednoczone podkreślają swoją tożsamość obrońcy wolności, demokracji, mającego obowiązek reakcji na łamanie prawa do integralności terytorialnej. Rosja natomiast jest przedstawiana jako dążąca do zniewolenia sąsiednich narodów. Prezydent Barack Obama, po aneksji Krymu przez Rosję, wygłosił przemówienie, w którym stwierdził, że Rosja pogwałciła podstawowe zasady prawa międzynarodowego, takie jak suwerenność i integralność terytorialna[11]. Amerykański prezydent w jednym z wywiadów stwierdził, że Putin mentalnościowo jest ukształtowany przez doświadczenia z czasów ZSRR i jego służbę w KGB, dlatego postrzega relacje międzynarodowe przez zimnowojenny pryzmat. Wybiera zachowania agresywne, a nie działania zmierzające w kierunku modernizacji Rosji, także poprzez tworzenie przyjaznych i partnerskich relacji z sąsiadami. Obama podkreślał w sposób szczególny słabość gospodarczą Rosji w kontekście dalszego pogorszenia sytuacji po wprowadzeniu sankcji[12]. Także przedstawiciele rządów państw europejskich starali się uzasadnić konieczność ich zastosowania. Minister spraw zagranicznych Niemiec Frank-Walter Steinmeier po agresji rosyjskiej na Krym stwierdził, że „Europa przeżywa bez wątpienie najpoważniejszy kryzys od czasu upadku muru berlińskiego"[13]. Rząd niemiecki na czele z Angelą Merkel, dostrzegając szansę odegrania kluczowej roli w tym konflikcie, zaangażował się w obronę podstawowych wartości dla Zachodu, biorąc udział (wspólnie z Francją) w rozmowach dyplomatycznych między przedstawicielami Rosji i Ukrainy oraz cementując solidarność UE w kwestii utrzymania sankcji, dopóki Moskwa nie zdecyduje się na zmianę polityki. W przypadku UE sytuacja jest bardziej skomplikowana. Zarówna organizacja, jak i poszczególni jej członkowie podzielają wartości ważne także dla Stanów Zjednoczonych[14], ale poszczególne rządy i społeczeństwa postrzegają Rosję odmiennie. Na przykład według badań Instytutu Gallupa

[10] Ibidem, s. 285–287.

[11] Statement by the President on Ukraine, White House Office of the Press Secretary, 17.03.2014, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/17/statement-president-ukraine (data dostępu: 23.03.2014).

[12] P. Engel, *Obama describes how he views Putin and Russia*, 11.02.2015, www.businessinsider.com/obama-describes-how-he-views-putin-and-russia-2015-2-11 (data dostępu: 23.03.2015).

[13] P. Wittrock, G.P. Schmitz, *Angela Merkel plays central role in Russia Diplomacy over Crimea*, „Der Spiegel", 4.03.2014, http://www.spiegel.de/international/world/angela-merkel-plays-central-role-in-russia-diplomacy-over-crimea-a-956834.html (data dostępu: 23.03.2014).

[14] W listopadzie 1990 r. Stany Zjednoczone i Wspólnoty Europejskie wydały wspólną deklarację, w której zapisano chęć pogłębienia partnerstwa oraz potrzebę konsultacji we wszystkich możliwych dziedzinach. Podkreślono przy tym wzajemne związki historyczne, polityczne, ekonomiczne i kulturowe oraz istniejącą wspólnotę cywilizacyjną opartą na wartościach uwzględniających poszanowanie praw człowieka, wolność

opublikowanych w 2015 r. więcej badanych obywateli greckich było skłonnych poprzeć przywództwo Rosji (35%) niż UE (23%)[15]. Natomiast według badań Pew Research Center aż 81% Polaków wyrażało w 2014 r. negatywną opinię o Rosji (w 2013 r. taki stosunek miało jeszcze tylko 54% obywateli)[16].

Stany Zjednoczone są postrzegane w Rosji jako państwo aroganckie, chcące rozszerzać swoje wpływy, ingerujące w tym celu w strefę bezpieczeństwa Rosji, osłabiając jej pozycję na arenie międzynarodowej. Putin porównywał Rosję do niedźwiedzia, którego państwa zachodnie chcą „zakuć w łańcuchy, wyrwać mu zęby i pazury, czyli zredukować zdolność do odstraszania nuklearnego"[17]. Podczas przemówienia wygłoszonego w grudniu 2014 r. stwierdził, że Zachód dąży do słabienia Rosji „na dekady, jeśli nie na wieki", i gdyby nawet Rosja nie dokonała aneksji Krymu, Zachód znalazłby inny pretekst, by zrealizować ten cel. Odwołał się przy tym do sytuacji w latach 90. XX w. w byłej Jugosławii, kiedy podjęto działania w celu wyparcia wpływów rosyjskich z Bałkanów. Podkreślił również znaczenie dumy narodowej dla społeczeństwa rosyjskiego, która – jego zadaniem – nie była tak ważna dla obywateli państw europejskich[18].

Z pewnością doświadczenia historyczne mają duży wpływ na postrzeganie zagrożenia, szczególnie te pochodzące z okresu, który dobrze pamięta duża część społeczeństwa. W przypadku państw Zachodu i Rosji jest to zimna wojna, podczas której uważali siebie wzajemnie za głównych wrogów. Po jej zakończeniu, w momentach newralgicznych, gdy relacje między nimi osiągały szczytowy poziom napięcia, wielu analityków i dziennikarzy używało w swych publikacjach terminu „nowa zimna wojna", co dodatkowo napawało niepokojem opinię publiczną. Poczucie zagrożenia przenosi się również na rządzące elity, wpływając na ich decyzje. W takich okolicznościach, według konstruktywistów, mniej liczą się fakty, takie jak siła militarna, a bardziej wyobrażenia o nich i konotacje istniejące w świadomości – fakty społeczne. Inaczej działania Rosji i wzrost jej siły militarnej są postrzegane np. w Serbii, która ma tradycyjnie dobre relacje z Moskwą, a inaczej w krajach bałtyckich, których terytoria należały kiedyś do ZSRR.

Koniec zimnej wojny i rozpad ZSRR nie spowodował automatycznie ustanowienia normalnych relacji między Rosją a Zachodem. Zaistniało wiele okoliczności, które powodowały duże wahania: ocieplenia i ochłodzenia ich stosunków. Do czynników

---

intelektualną i gospodarczą, funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznych instytucji (Tekst Deklaracji Transatlantyckiej: www.eurunion.org/partner/transatldec.htm; data dostępu: 12.02.2017).

[15] P. Dong, C. Rieser, *More Greeks approve of Russia's leadership than EU's*, Gallup, 2.02.2015, http://www.gallup.com/poll/181460/greeks-approve-russia-leadership.aspx (data dostępu: 17.05.2016).

[16] K. Devlin, *Anti-Russian views on the rise in Poland*, Pew Research Center, 19.03.2015, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/03/19/anti-russian-views-on-the-rise-in-poland/ (data dostępu: 17.05.2016).

[17] P. Engel, op. cit.

[18] Vladimir Putin: West has tried to contain Russia for decades, „Guardian", 4.12.2014, https://www.theguardian.com/world/2014/dec/04/vladimir-putin-west-contain-russia-state-nation-speech-president (data dostępu: 10.03.2017).

pozytywnych możemy zaliczyć chęć współpracy w rozwiązywaniu problemów na arenie międzynarodowej, ale także zainteresowanie przedsiębiorców kontaktami handlowymi i inwestycjami. Niechęć do Rosji jest oparta na dwóch faktach: rosyjskim ekspansjonizmie i łamaniu praw człowieka. Zachód krytycznie odnosi się także do rosyjskiego systemu politycznego, który ma coraz mniej wspólnego z demokracją, oraz do wynikającej z tego faktu niestabilności gospodarczej, co często oznacza kłopoty zachodnich firm działających w Rosji[19]. Z tych powodów na Zachodzie nie powstało żadne znaczące prorosyjskie lobby (choć po wprowadzeniu sankcji uaktywnili się przedstawiciele biznesu, a także lobbyści wynajęci przez stronę rosyjską)[20]. Jak to ujął David Wedgwood Benn, „Komunizm się skończył, ale negatywny wizerunek Kremla i rosyjskiego niedźwiedzia przetrwał"[21] w świadomości społeczeństw i w kalkulacjach rządzących. Trwa wśród nich debata, czy z Rosją należy prowadzić dialog i starać się unormować relacje, opierając się na istniejących wspólnych celach, czy konieczna jest konfrontacja[22].

Taką ambiwalencję można zauważyć w polityce Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny. George H. Bush starał się prowadzić z Moskwą dialog, przede wszystkim w celu uregulowania kwestii rozbrojenia nuklearnego i uzgodnień dotyczącego nowego ładu światowego. Politykę włączenia Rosji w „nowy światowy porządek"[23] jako partnera w jego kształtowaniu kontynuował także jego następca – Bill Clinton. Jednak relacje te uległy pogorszeniu, szczególnie podczas prowadzonej przez Rosję interwencji w Czeczenii, a potem w dobie operacji NATO w Kosowie w 1999 r. W czasie prezydentury George'a W. Busha doszło do zbliżenia obu mocarstw po atakach terrorystycznych na Stany Zjednoczone z 11 września 2001 r. Jednak interwencja USA w Iraku w 2003 r., otwarta krytyka stanu demokracji w Rosji przez amerykańskiego prezydenta, plany rozmieszczenia elementów amerykańskiej tarczy rakietowej na terenie Polski i Czech, a w końcu wojna rosyjsko-gruzińska z 2008 r. sprawiły, że pod koniec kadencji Busha relacje amerykańsko-rosyjskie były bardzo napięte. Badania opinii publicznej w USA w czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej z 2008 r. wykazały, że znacznie zwiększył się odsetek respondentów uważających Rosję za państwo nieprzyjazne lub za wroga: w 2007 uważało tak 24%, a w 2008 r. – już 51%. Warto zauważyć,

---

[19] A. Kuchins, *Putin's return and Washington's reset with Russia*, „Foreign Affairs", 29.09.2011.

[20] D.W. Drezner, *The five most amazing facts about Russian lobbying in the United States*, „Washington Post", 6.01.2015, https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2015/01/06/the-five-most-amazing-facts-about-russian-lobbying-in-the-united-states/?utm_term=.3ef616fce751 (data dostępu: 20.05.2015); A. Rettman, *Gazprom lobbyists get to work in EU capital*, 21.04.2015, https://euobserver.com/foreign/128403 (data dostępu: 20.05.2015).

[21] D. Wedgwood Benn, *On re-examining Western attitudes to Russia*, „International Affairs" 2014, t. 90(6), s. 1320.

[22] Ibidem. Więcej na temat kreowania wizerunku Rosji w Stanach Zjednoczonych: M. Raś, *Kreowanie wizerunku Federacji Rosyjskiej w Stanach Zjednoczonych*, „Stosunki Międzynarodowe" 2014, t.50, nr 2, s. 251–261.

[23] G.H. Bush, *Address before a joint session of the Congress on the State of the Union*, 29.01.1991, http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253 (data dostępu: 10.03.2017).

że negatywną opinię o Rosji miały przede wszystkim osoby śledzące wiadomości na temat wojny w mediach, gdyż podawane wiadomości przekonywały znaczną większość z nich (70%), że to Rosja była odpowiedzialna za rozpoczęcie konfliktu[24].

Barack Obama, zauważając możliwość współpracy na istotnych dla obu stron obszarach (w kwestiach redukcji zbrojeń, sytuacji w Afganistanie, programu nuklearnego Iranu), próbował naprawić tę sytuację[25]. Jednak rozwój wypadków był podobny jak w przypadku jego poprzednika – poważny kryzys w relacjach nastąpił w momencie aneksji przez Rosję Krymu i udziału rosyjskich żołnierzy w walkach na wschodzie Ukrainy po stronie separatystów.

W Stanach Zjednoczonych, szczególnie wśród elit politycznych, istnieje świadomość, że Rosja nie chce zrezygnować ze swojej pozycji mocarstwowej i próby zdobywania sojuszników na obszarach uważanych przez Moskwę za jej strefę wpływów kończą się znacznym pogorszeniem relacji dwustronnych. Już od czasów George'a H. Busha starano się raczej włączać Rosję we wspólne działania niż ją antagonizować, przekonując ją, że NATO nie jest już wrogim blokiem. Przykładem strategii mającej na celu realizację tego celu było stworzenie forum szerokiej współpracy, w postaci Rady NATO–Rosja, powstałej w 2002 r. Amerykanie nie godzą się jednak na spełnianie wszystkich postulatów Rosji i wspierają dążenia państw byłego bloku radzieckiego bądź tych, które zyskały niepodległość po rozpadzie ZSRR, do integracji z Zachodem. Mimo niechętnego stosunku rządu w Moskwie, NATO przyjmuje nowych członków, należących w czasie zimnej wojny do Układu Warszawskiego.

Analiza polityki UE wobec Rosji jest o wiele bardziej skomplikowana, gdyż jej członkowie mają odmienne doświadczenia historyczne związane z tym państwem. Wpływają na to również takie czynniki, jak bezpośrednie sąsiedztwo czy stopień powiązań gospodarczych[26]. Coraz mniej osób w krajach Zachodu postrzega pozytywnie Rosję – trend spadkowy można zaobserwować już od 2007 r. W badaniach opinii publicznej przeprowadzonych przez Pew Research Center w 2013 r. w większości krajów członkowskich UE opinie negatywne przeważały nad pozytywnymi (najbardziej niechętni byli respondenci francuscy – 64% z nich określiło swój stosunek do tego państwa jako nieprzychylny). Wyjątkiem była Grecja, gdzie 63% obywateli deklarowało dobrą opinię na temat Rosji[27].

---

[24] O. Bayulgen, E. Arbatli, *Cold War redux in US-Russia relations? The effect of US media framing and public opinion of the 2008 Russia-Georgia war*, „Communist and Post-Communist Studies" 2013, t. 46 (4), s. 521–523.

[25] Symbolem poprawy stosunków miało być naciśnięcie przycisku z napisem „reset" przez ówczesną sekretarz stanu USA Hillary Clinton i ministra spraw zagranicznych Rosji Siergieja Ławrowa podczas spotkania w Genewie w marcu 2009 r.

[26] Więcej na temat postrzegania Rosji w krajach UE: A. Szeptycki, *Rosja w odbiorze państw Unii Europejskiej*, w: S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Wizerunki międzynarodowe Rosji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 123–161.

[27] *Global opinion of Russia mixed*, Pew Research Center, 3.09.2013, www.pewglobal.org/2013/09/03/global-opinion-of-russia-mixed/ (data dostępu: 10.03.2017).

Żeby zrozumieć niechęć Rosji do zmiany polityki wobec Ukrainy i konflikt z państwami Zachodu na tym tle, trzeba wziąć pod uwagę rosyjską kulturę polityczną, politykę wewnętrzną, a także historyczne uwarunkowania postrzegania Zachodu. Po zakończeniu zimnej wojny i upadku ZSRR Rosja przejawiała chęć do współpracy z państwami byłego wrogiego obozu, chociażby w kwestii rozbrojenia i eliminowania zagrożeń dla światowego pokoju. W samej Rosji wprowadzano reformy, które miały prowadzić do demokratyzacji tego państwa i przestawienia jego gospodarki na funkcjonowanie według zasad wolnorynkowych. Także Stanom Zjednoczonym i państwom europejskim zależało na włączeniu Rosji do współpracy, uczynienie z tego państwa strategicznego i odpowiedzialnego partnera na arenie międzynarodowej. Nie oznacza to, że w nowych relacjach Wschód–Zachód nie pojawiały się wcześniej wspomniane poważne różnice zdań, jednak można je było uznać za poprawne.

Wydarzeniem, które wzbudziło zaniepokojenie w Moskwie w kontekście ekspansji Zachodu, była inwazja amerykańska na Irak w 2003 r. Przed tym, w ramach walki z terroryzmem, Rosja zaakceptowała obecność wojsk amerykańskich w bazach na terytorium Uzbekistanu i Kirgistanu – państwach uznawanych, także nieformalnie przez Zachód, za strefę jej wpływów/bezpieczeństwa. Jednak z czasem uznano, że zwiększenie zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Azji Środkowej zagraża rosyjskim interesom. Podjęto więc wysiłki w celu skłonienia wyżej wymienionych państw do wypowiedzenia umów o użyczeniu baz, także na forum Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SOW). Było to ułatwione przez wsparcie należących do SOW Chin, również niezadowolonych z rozszerzania się wpływów amerykańskich w tym regionie[28].

Rosja była także zaniepokojona planami rozszerzenia NATO na wschód, szczególnie dotyczącymi Ukrainy i Gruzji[29]. W sierpniu 2008 r. po raz pierwszy użyła sił militarnych, by zniechęcić Zachód do takich działań. Wojna z Gruzją spowodowała jedynie ograniczoną reakcję Zachodu, w postaci zawieszenia spotkań Rady NATO–Rosja. Skutkiem konfliktu było ogłoszenie niepodległości przez Abchazję i Osetię Południową, które zostały uznane przez Rosję.

Bardzo ważnym powodem zadrażnienia stosunków Wschód–Zachód było przedstawienie przez George'a W. Busha planów rozmieszczenia elementów tarczy antyrakietowej na terenie Polski i Czech – Rosja postrzegała te działania jako skierowane przeciwko sobie. Przypominano, że umowa pomiędzy Rosją a NATO z 1997 r. gwarantowała nieumieszczanie stałych sił Sojuszu na terytorium państw byłego Układu Warszawskiego. Wprawdzie Barack Obama na początku swej prezydentury wycofał się

---

[28] M. Falkowski, J. Lang, *Hostages to Moscow, clients of Beijing. Security in Central Asia as the role of the West diminishes*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Eastern Center Studies, nr 51, październik 2014, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_51_ang_hostages_to_moscow_3.pdf (data dostępu: 22.02.2017).

[29] Obawy rosyjskie przed ekspansją Zachodu w jej „strefę wpływów" trafnie uchwycił John Mearsheimer, stwierdzając, że zachęcając do zbliżenia z Zachodem strategicznie bardzo istotną dla Rosji Ukrainę, Zachód mógł się spodziewać takiej reakcji Kremla (J. Mearsheimer, *Why the Ukraine crisis is the West's fault*, „Foreign Affairs", wrzesień/październik 2014).

z planów poprzednika, jednak zaproponował inną formę budowy tarczy antyrakietowej w Europie, co stało się ponownie przedmiotem zaciekłego sporu po działaniach Rosji na terytorium Ukrainy w 2014 r. Jego dalsza eskalacja nastąpiła po decyzji NATO podjętej na szczycie w Newport we wrześniu 2014 r. o utworzeniu Immediate Alliance Assurance Force i baz na terytoriach wschodnich członków NATO.

Stosunek społeczeństw i rządów wobec wprowadzonych sankcji gospodarczych

Wprowadzenie argumentów konstruktywistów do analizy międzynarodowych sankcji gospodarczych jest bardzo istotne. Pozwala zrozumieć, dlaczego mimo strat gospodarczych, a czasem także politycznych ponoszonych przez aktorów nakładających sankcje, są one utrzymywane. Sankcje powinny być rozumiane nie tylko jako narzędzie polityki zagranicznej państw i organizacji, ale także jako swoiste fakty instytucjonalne. Należy analizować więc ich znaczenie jako sprzeciw wobec łamania ważnych norm, co wynika z tożsamości aktorów w nie zaangażowanych i wzajemne postrzeganie państw zarówno karających, jak i karanych[30]. Zwolennicy konstruktywizmu przywiązują największą wagę do procesów instytucjonalnych i ideologicznych w działaniach aktora, który operuje w określonym kontekście. Choć stałe normy łączą aktorów stosunków międzynarodowych, jednak nie zawsze ich łamanie powoduje automatyczną reakcję. Przede wszystkim państwa chcące bronić ich przestrzegania muszą uznać, że brak reakcji będzie bardziej szkodliwy dla ich interesu narodowego niż ryzyko strat na polu politycznym lub gospodarczym.

W teorii konstruktywizmu podkreślona jest rola instytucji i organizacji międzynarodowych. Nie są one postrzegane jako narzędzie realizacji interesów najsilniejszych państw, ale aktorzy, którzy mogą również realizować własne cele. Biurokracja wygenerowana przez daną organizację jest niekiedy zobowiązana występować w obronie norm, do obrony których dana instytucja jest powołana. Dzieje się tak nawet wtedy, kiedy są one łamane przez należące do niej mocarstwa. Nasuwającym się przykładem jest sprzeciw ONZ wobec inwazji Stanów Zjednoczonych na Irak w 2003 r.

W przypadku reakcji na agresywną politykę Rosji kluczowa instytucja mająca za zadanie egzekwowanie przestrzegania norm, takich jak suwerenność i integralność terytorialna, czyli ONZ, była częściowo sparaliżowana. Rada Bezpieczeństwa nie mogła podjąć żadnych działań powstrzymujących Rosję, gdyż jest ona jej członkiem z prawem weta. Zgromadzenie Ogólne ONZ przegłosowało za to 27 marca 2014 r. rezolucję „Integralność terytorialna Ukrainy" (przy 100 głosach za, 11 przeciw i 58 wstrzymujących się) stwierdzającą nieważność referendum przeprowadzonego

[30] Y. Koga, *Constructivist approach of international sanctions: Realism, liberalism, cosmopolitanism, and hegemonism*, s. 49–56, http://www.sanctio.jp/wordpress/wp-content/uploads/2010/06/Constructivist-Approach-of-International-Sanctions-by-Yoshifumi-KOGA1.pdf (data dostępu: 13.08.2015).

na Krymie 16 marca, w którym głosujący opowiedzieli się za przyłączeniem półwyspu do Rosji. Wszystkie państwa europejskie (naturalnie oprócz Rosji, a także Bośni i Hercegowiny oraz Serbii, których przedstawiciele byli nieobecni podczas głosowania) poparły rezolucję[31].

Rosja została ukarana przez instytucję nieformalnie. Zaprzestano spotkań na szczycie UE–Rosja. Na szczycie G8, 24 marca 2014 r. w Brukseli (miało się odbyć w Soczi w czerwcu 2014 r.), zawieszono uczestnictwo Rosji w tej instytucji, skupiającej najbardziej uprzemysłowione i demokratyczne państwa świata[32]. Miało to duże znaczenie symboliczne – był to jasny sygnał, że Rosja nie wykorzystała kredytu zaufania państw G7. Przyjmując ją do tego grona, pozostali członkowie mieli nadzieję, że będzie ona w miarę upływu czasu niwelować różnice w systemie politycznym i gospodarczym, stając się w pełni wiarygodnym partnerem na arenie międzynarodowej. Także na szczycie G20 w Brisbane w listopadzie 2014 r., po serii indywidualnych rozmów z zachodnimi liderami, którzy potępiali go za destabilizowanie sytuacji na Ukrainie, prezydent Rosji Władimir Putin wcześniej opuścił spotkanie[33].

Zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE dostrzegały wiele korzyści współpracy z Rosją. W obszarze polityki międzynarodowej była ona ważnym partnerem w rozwiązywaniu problemów, np. w zwalczaniu tzw. państwa islamskiego – organizacji terrorystycznej działającej na terenie Syrii i Iraku, istotną stroną w negocjacjach z Iranem na temat zatrzymania jego programu nuklearnego czy uczestnikiem rozmów sześciostronnych z Koreą Północną. Na polu gospodarczym uzależnienie Rosji od handlu z UE było bardzo duże. Wymiana z państwami członkowskimi stanowiła ok. 50% rosyjskiego importu i eksportu. W 2012 r. 75% importu EU z Rosji stanowiły produkty energetyczne. Rosja była trzecim co do wielkości (po Stanach Zjednoczonych i Chinach) partnerem handlowym UE: stamtąd pochodziło 7% jej importu, a wysyłała do Rosji 12% swego eksportu[34]. Wymiana między Stanami Zjednoczonymi a Rosją była natomiast znikoma[35], natomiast łączyły je z Rosją poważne inwestycje: kilka wielkich firm, takich jak Boeing, Ford, General Motors czy ExxonMobil, było bardzo silnie obecnych na rosyjskim rynku. Można więc stwierdzić, że zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE narażały się na straty i niezadowolenie społeczne, głównie przedstawicieli biznesu

---

[31] *General Assembly adopts resolution calling upon states not to recognize changes in status of Crimea Region*, 27.03.2014, https://www.un.org/press/en/2014/ga11493.doc.htm (data dostępu: 10.04.2014).

[32] Więcej na ten temat: R. Matera, *Wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego na szczytach G7/G8*, „Polityka i Społeczeństwo" 2015, t. 2, nr 13, s. 126.

[33] *Vladimir Putin leaves G20 after leaders line up to browbeat him over Ukraine*, „Guardian", 16.11.2014, http://www.theguardian.com/world/2014/nov/16/vladimir-putin-leaves-g20-after-leaders-line-up-to-browbeat-him-over-ukraine (data dostępu: 20.11.2016).

[34] European Commission, European Union, Trade with Russia. *Total goods: EU trade flows and balance, annual data 2005–2014*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf (data dostępu: 20.03.2017).

[35] United States Census Bureau, *Trade in goods with Russia*, https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html (data dostępu: 23.02.2015).

zaangażowanych w Rosji[36]. Podjęcie współpracy i próba koordynacji działań były zatem kluczowe tak dla podniesienia skuteczności sankcji, jak przekonania wyborców o ich konieczności. Było to możliwe dzięki temu, że normy łamane przez Rosję były bardzo istotne dla państw demokratycznych ze względów ideologicznych, ale także działania tego państwa poważnie naruszały zasady systemu międzynarodowego bezpieczeństwa.

Analizując stosunek społeczeństw wobec sankcji, zauważamy, że w większości zbadanych przypadków stanowisko głoszone przez rząd nie różni się od poglądów społeczeństw w danym kraju. Można to uznać za potwierdzenie tezy konstruktywistów, że opinia publiczna jest kształtowana przez decydentów na podstawie określonego przez nich interesu narodowego. Jednakże można również przypuszczać, że wypowiedzi rządzących wynikają z analiz sondaży, gdyż od tej reguły występują wyjątki. Na przykład premier Węgier Viktor Orban, stwierdzając, że „UE strzela sobie w stopę", zdecydował się na zacieśnienie stosunków gospodarczych z Rosją: zawarto układ o budowie dodatkowego reaktora w elektrowni jądrowej 5 km od miejscowości Paks. Słowacja, chcąc zabezpieczyć swoje interesy, podpisała z Rosją 15-letni kontrakt na dostawy ropy[37]. Grecki premier, Alexis Tsipras, w kwietniu 2015 r. podczas wizyty w Moskwie zaapelował, by UE zniosła sankcje, gdyż może to doprowadzić do nowej zimnej wojny[38]. Warto zauważyć, że wśród państw UE to w Grecji najmniejszy odsetek obywateli – jedynie 11% – popierał wprowadzenie sankcji. Dla porównania w Polsce za takim rozwiązaniem opowiadało się 70% respondentów[39].

Co ciekawe, w Niemczech, w których rządzący najsilniej popierają utrzymanie sankcji i przekonują innych członków do nieugiętej postawy, społeczeństwo jest podzielone na tle postrzegania zasadności takiej polityki. W 2016 r. poparcie dla utrzymywania istniejących sankcji wynosiło 46%, 16% respondentów uważało, że powinny być zaostrzone, a 27% – że złagodzone. 75% badanych stwierdziło, że relacje z Rosją są złe lub raczej złe, ale aż 18% określało je jako raczej dobre. Z kolei 44% oceniało działania rządu niemieckiego wobec konfliktu ukraińskiego jako właściwe, 19% jako zbyt prorosyjskie. Jeśli chodzi o militarne zagrożenie ze strony

---

[36] Więcej na temat lobbingu prowadzonego przez Exxon Mobile: I. Arnsdorf, E. Schor, *ExxonMobil helped defeat Russia sanctions bill*, „Politico", 18.12.2016, http://www.politico.com/story/2016/12/exxon-mobile-russia-sanctions-rex-tillerson-232770 (data dostępu: 10.03.2017). Więcej na temat lobbingu w państwach europejskich C. Oliver, J. Fontanella-Khan. G. Parker, S. Wagstyl, *EU sanctions push on Russia falters amid big business lobbying,* „Financial Times", 16.04.2014, https://www.ft.com/content/352f4f5c-c57c-11e3-97e4-00144feabdc0 (data dostępu: 20.05.2016).

[37] T. Dolidze, *EU Sanctions Policy towards Russia: The Sanctioner-Sanctionee's Game of Thrones*, CEPS Working Document, nr 402, styczeń 2015, http://www.ceps.eu/system/files/WD%20402%20TD%20Sanctions.pdf (data dostępu: 10.05.2015).

[38] S. Walker, *Alexis Tsipras in Moscow asks Europe to end sanctions against Russia*, „The Guardian", 8.04.2015, http://www.theguardian.com/world/2015/apr/08/alexis-tsipras-in-moscow-asks-europe-to-end-sanctions-against-russia (data dostępu: 10.05.2016).

[39] J. Ray, N. Esipova, *Russians, EU residents see sanctions hurting their economies*, Gallup, 28.04.2016, http://www.gallup.com/poll/191141/russians-residents-sanctions-hurting-economies.aspx?g_source=sanctions+Russia&g_medium=search&g_campaign=tiles (data dostępu: 22.02.2017).

Rosji, dostrzega je w różnym stopniu 38% badanych, a nie obawia się go – 56%[40]. To oznacza, że nie jest to sprawa priorytetowa dla rządu niemieckiego, który nie wkłada wiele wysiłku w konstruowanie negatywnego obrazu Rosji i jego podtrzymywanie. Głównym zagadnieniem jest obecnie problem uchodźców, a także obawa przed zamachami terrorystycznymi – szczególnie po ataku w Berlinie w grudniu 2016 r. Wobec takiej priorytetyzacji zagrożeń społeczeństwo mogłoby preferować współpracę z Rosją w Syrii[41]. Warto bowiem zauważyć, że zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, część opinii publicznej (w Polsce 46%, w Niemczech 33%) uważa, że współpraca z Rosją jest ważna i możliwa[42]. Moim zdaniem może to wynikać także z faktu, że ze względu na powiązania gospodarcze motywacja rządów do przedstawiania bardzo negatywnego wizerunku Rosji jest niewielka. Decydenci opowiadający się za utrzymaniem, a nawet zaostrzeniem sankcji zdają sobie sprawę, że kompromis w ramach UE jest bardzo kruchy. Warunkiem zniesienia sankcji jest wypełnienie postulatów wyartykułowanych w porozumieniach z Mińska, zawartych po negocjacjach (z udziałem Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji) we wrześniu 2014 r. i w lutym 2015 r. Dotyczą one zaprzestania przez Rosję wspierania separatystów we wschodniej Ukrainie. Rezygnacja z restrykcji przed spełnieniem tych warunków byłaby porażką, oznaczałoby to, że Zachód nie dysponuje narzędziami do powstrzymania polityki Rosji.

Mimo tych różnic w ramach UE należy podkreślić, że wszyscy jej członkowie zauważali większe korzyści, jakie przynosi dostosowanie się do wspólnej polityki oraz przynależności do tej organizacji niż wyłamanie się ze stosowania sankcji. Warto wziąć pod uwagę, że dodatkowym argumentem za konstruowaniem polityki wobec Rosji na poziomie UE jest fakt, że działania te są podejmowane nie tylko w interesie narodowym, ale także społeczności międzynarodowej, szczególnie państw sojuszniczych sąsiadujących z Rosją. Taka retoryka pojawiała się również w uzasadnieniach przedstawianych przez administrację amerykańską. Należy ponadto stwierdzić, że przestrzeganiu norm i zobowiązań służy fakt, że wszyscy członkowie UE to państwa demokratyczne. Mimo różnych interesów gospodarczych i postrzegania zagrożenia ze strony Rosji, mają spójny pogląd na kwestie przestrzegania prawa międzynarodowego i jego wpływ na bezpieczeństwo. Działanie przeciw państwu łamiącemu zasady w ramach organizacji pozwala im uzyskać właściwe informacje[43] – nie mogą w związku z tym zasłaniać się niewiedzą o działaniach Rosji we wschodniej Ukrainie.

---

[40] *Partnerschaft unter Spannung Wie die Deutschen* über *Russland denken*, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_Partnerschaft_unter_Spannung_2016_DT.pdf (data dostępu: 22.02.2017).

[41] Europeans' Attitudes towards Security. Summary, kwiecień 2015, Special Eurobarometer 432, s. 7, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (data dostępu: 22.02.2017).

[42] *Polacy o stosunkach polsko-rosyjskich i polityce wschodniej Polski*, oprac. B. Badora, CBOS, Warszawa, maj 2014, nr 77/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_077_14.PDF (data dostępu: 10.05.2016); *Partnerschaft unter Spannung…*, op. cit.

[43] D. Donno, *Who is punished? Regional intergovernmental organizations and the enforcement of democratic norms*, „International Organization" 2010, t. 64, nr 4, s. 594.

Warto zauważyć, że stosunek do Rosji i jej prezydenta Władimira Putina wśród społeczeństw krajów NATO jest przeważnie negatywny. Największy procent pozytywnych opinii odnotowano we Francji (30%), a najmniej w Polsce (15%). W Polsce ewentualny atak zbrojny Rosji jest wskazywany jako główne zagrożenie przez 70% respondentów, kolejny największy odsetek osób tak myślących stanowią obywatele Stanów Zjednoczonych (ale już tylko 59%). Choć większość obywateli państw NATO popiera udzielenie Ukrainie wsparcia finansowego, nie chcą oni, by ten kraj stał się w najbliższej przyszłości członkiem NATO (sprzeciwia się temu np. aż 57% Niemców)[44].

Choć zdaniem obywateli amerykańskich w 2016 r. Rosja plasowała się na drugim miejscu wśród krajów najbardziej zagrażających bezpieczeństwu USA (po Korei Północnej), jednak w 2015 r. była jeszcze na pierwszym miejscu. Można stwierdzić, że dzieje się tak dlatego, że Amerykanie oceniają jako bardziej bezpośrednie zagrożenia związane z ISIS, zamachami terrorystycznymi, kryzysem migracyjnym. Świadczy o tym również poparcie dla zwycięzcy wyborów prezydenckich w listopadzie 2016 r. Donalda Trumpa, który podczas kampanii głosił konieczność zbliżenia z Rosją w walce z poważniejszymi zagrożeniami. Retoryka ta uległa zmianie po objęciu władzy przez nową administrację. Sekretarz obrony generał Jim Mattis podczas spotkaniu ministrów obrony NATO w lutym 2017 r. oświadczył, że Stany Zjednoczone nie przewidują w najbliższej przyszłości możliwości współpracy wojskowej z Rosją, wzywając ją do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego[45]. Także sam Trump wezwał Rosję do oddania Ukrainie Krymu[46]. W lutym 2017 r. senatorowie i kongresmeni z Partii Demokratycznej i Partii Republikańskiej zaproponowali ustawę (*Russia Sanctions Review Act*), która zobowiązywała prezydenta do poinformowania o zamiarze zniesienia sankcji wobec Rosji, co mogło zostać zablokowane w Kongresie[47]. Było to związane ze skandalami dotyczącymi kontaktów bliskich współpracowników Trumpa z rosyjskimi dyplomatami. W wyniku publicznej debaty na ten temat ze stanowiska doradcy prezydenta do spraw bezpieczeństwa narodowego musiał zrezygnować Michael Flynn, a Prokurator Generalny Jeff Sessions był krytykowany za zatajenie spotkań z ambasadorem Rosji w USA Siergiejem Kislakiem podczas kampanii wyborczej[48].

---

[44] *NATO public opinion: Wary of Russia, leery of action on Ukraine*, 10.06.2015, Pew Research Center, http://www.pewglobal.org/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine/ (data dostępu: 10.03.2017).

[45] H. Cooper, *Mattis rejects close military ties with Russia as he reassures NATO*, „New York Times", 16.02.2017 https://www.nytimes.com/2017/02/16/world/europe/jim-mattis-nato-russia.html (data dostępu: 10.03.2017).

[46] M. Landler, P. Baker, D.E. Sanger, *Trump embraces pillars of Obama's foreign policy*, 2.02.2017, https://www.nytimes.com/2017/02/02/world/middleeast/iran-missile-test-trump.html (data dostępu:10.03.2017).

[47] J. Dye, *US lawmakers unveil bill to give Congress say on Russia sanctions*, „Financial Times", 15.02.2017, https://www.ft.com/content/2961f267-a4e5-3c40-9726-abee2df53106 (data dostępu: 10.03.2017).

[48] A. Entous, E. Nakashima, G. Miller, *Sessions met with Russian envoy twice last year, encounters he later did not disclose*, „Washington Post", 1.03.2017, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/sessions-spoke-twice-with-russian-ambassador-during-trumps-presidential-campaign-justice-

W raporcie przygotowanym w styczniu 2017 r. przez agencje wywiadowcze stwierdzono, że z polecenia Władimira Putina przeprowadzono ataki hakerskie mające na celu zdyskredytowanie kontrkandydatki Trumpa w wyborach prezydenckich – Hilary Clinton. Stwierdzono, że mogło mieć to wpływ na wynik wyborów[49]. Szerokie komentarze na ten temat w prasie i duże zainteresowanie opinii publicznej świadczą o braku zaufania do Rosji i postrzeganiu tego państwa jako zagrażającego amerykańskim interesom narodowym. Z pewnością umacnia to także przekonanie w społeczeństwie o konieczności utrzymania sankcji.

Po ataku Rosji na Ukrainę w 2014 r. we wszystkich krajach objętych badaniem więcej obywateli, w porównaniu do poprzedniego okresu, deklarowało negatywne postrzeganie Rosji (aż 80% Polaków, 70% Niemców, Francuzów i Włochów, 66% Brytyjczyków)[50]. W niektórych krajach jednak sprzeciw wobec nałożonych sankcji i rosnąca niechęć do UE przekładał się na wręcz odwrotne opinie. W Grecji 62% obywateli było przeciwnych utrzymywaniu sankcji[51]. Poza tym według badań opinii publicznej przeprowadzonych we wszystkich krajach UE w marcu 2015 r. tylko 8% badanych za główne zagrożenie uważało niestabilność zewnętrznych granic UE (co można również interpretować jako możliwość ataku Rosji na państwa członkowskie), a 11% – wojny, w tym domowe[52].

W wyniku wprowadzonych sankcji gospodarczych negatywny stosunek społeczeństwa rosyjskiego do Zachodu gwałtownie wzrósł. W sondażu przeprowadzonym w czerwcu 2015 r. przez Pew Research Center 81% respondentów wyraziło negatywny stosunek wobec Stanów Zjednoczonych, podczas gdy jeszcze w 2013 r. pozytywnie postrzegało to państwo aż 51% społeczeństwa. Dobrą opinię o UE miało jedynie 31% badanych (spadek o 32 punkty procentowe)[53]. Pogorszenie się sytuacji gospodarczej w Rosji w wyniku spadku cen ropy i nałożonych sankcji, ale przede wszystkim przekonanie, podsycane przez rządową propagandę, że Zachód dąży do upokorzenia Rosji, spowodowało zjawisko konsolidacji społeczeństwa „wokół flagi". Wielu Rosjan uważa, że podejmowane są działania wymierzone przeciwko ich krajowi, żeby go

-officials-say/2017/03/01/77205eda-feac-11e6-99b4-9e613afeb09f_story.html?utm_term=.152b49df619a (data dostępu: 10.03.2017).

[49] K. Gilsinan, K. Calamur, *Did Putin direct Russian hacking? And other big questions*, „The Atlantic", 6.01.2017, https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/01/russian-hacking-trump/510689/ (data dostępu: 10.03.2017).

[50] B. Stokes, *Russia, Putin held in low regard around the World*, Pew Research Center, 5.08.2015, http://www.pewglobal.org/2015/08/05/russia-putin-held-in-low-regard-around-the-world/ (data dostępu: 22.02.2017).

[51] N. Esipova, J. Ray, *Greeks oppose economic sanctions against Russia*, Gallup, 25.08.2015, http://www.gallup.com/poll/184811/greeks-oppose-economic-sanctions-against-russia.aspx (data dostępu: 22.02.2017).

[52] *Europeans' Attitudes towards Security…*, op. cit.

[53] K. Simmons, B. Stokes, J. Poushter, *NATO publics blame Russia for Ukrainian crisis, but reluctant to provide military aid. In Russia, anti-Western views and support for Putin surge*, czerwiec 2015, Pew Resarch Center, http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/ (data dostępu: 10.05.2016).

otoczyć i izolować. Można zaobserwować wzrost poparcia dla polityki prezydenta Putina (ufa mu aż 88% badanych)[54].

Poparcie własnych obywateli usztywniło stanowisko władz. Podtrzymywane jest przekonanie, że mimo przejściowych trudności Rosja sobie poradzi, a społeczeństwo jest w stanie oprzeć się wrogiemu Zachodowi. Aż 59% obywateli pytanych przez niezależny rosyjski ośrodek badań opinii publicznej – Yuri Levada Analytical Center – uważa, że nie powinno się brać pod uwagę krytyki stamtąd pochodzącej, gdyż państwa sprzeciwiają się Rosji, postrzegając ją jako rywala, nie rozumieją jej priorytetów, a w związku z tym są jej niechętni[55]. Rosjanie są również zdania, że rosyjska kulturowa i historyczna tożsamość są ignorowane, a jej pozycja na arenie międzynarodowej kwestionowana. Sami postrzegają swój kraj jako mocarstwo i nie chcą zaakceptować tego, że mogą odgrywać na arenie międzynarodowej drugorzędną rolę. Dlatego aż 87% Rosjan popiera aneksję Krymu. W rosyjskiej propagandzie nie przedstawia się jej jednak jako kroku w kierunku odbudowy imperium, ale raczej jako odpowiedź na postulaty mieszkających tam Rosjan. „Odzyskanie" Krymu podbudowało także dumę narodową, przywróciło poczucie bycia zwycięzcą, wiarę w siłę Rosji – wartości, które zdaniem wielu obywateli utracono po upadku ZSRR. Aż 79% procent ankietowanych stwierdziło, że ten fakt oznacza powrót Rosji do jej tradycyjnej roli supermocarstwa i umocnienie wpływów na obszarze postradzieckim. Z badań tych wynika także, że Rosjanie nie przejmują się oceną polityki ich państwa wobec Ukrainy przez Zachód (71%), a 81% nie zgadza się z opinią, że aneksja Krymu była pogwałceniem prawa międzynarodowego[56]. Choć jednocześnie organizuje się protesty wobec działań rządzących, jednak opozycjoniści są w zdecydowanej mniejszości, z powodu obaw przed represjami, ale przede wszystkim ze względu na utrzymujące się wysokie poparcie dla polityki prezydenta Putina

Oczywiście społeczeństwo rosyjskie przewiduje negatywne konsekwencje sankcji, takie jak utrudnienia w kontaktach biznesowych z Zachodem i związane z tym generujące dodatkowe koszty szukanie pośredników, duże wydatki na utrzymanie Krymu, zapóźnienie technologiczne, wzrastającą liczba ofiar śmiertelnych wśród żołnierzy walczących na wschodzie Ukrainy, jeśli prezydent zechce destabilizować ten kraj do momentu, gdy porzuci on dążenia do integracji z Zachodem[57].

---

[54] Ibidem.

[55] *Sanctions*, 16.12.2016, Yuri Levanda Analytical Center, http://www.levada.ru/en/2016/12/02/sanctions-4/ (data dostępu: 10.03.2017).

[56] *Crimea: two years later*, 10.06.2016, Yuri Levanda Analytical Center, http://www.levada.ru/en/2016/06/10/crimea-two-years-later/ (data dostępu: 10.03.2017).

[57] L. Gozman, *Why Russians liked Americans better during the Cold War*, 7.04.2015, Politico, http://www.politico.com/magazine/story/2015/04/russians-cold-war-116736 (data dostępu: 22.02.2017).

Konkluzje

Stanowisko rosyjskiej opinii publicznej jest kluczowe w utrzymywania poparcia dla polityki Putina. W związku z tym interes narodowy Rosji jest łatwiej konstruować. Społeczeństwo jest nawet bardziej wrogie w stosunku do Stanów Zjednoczonych, a także do Amerykanów niż w czasach zimnej wojny[58]. Sankcje nie przynoszą zmian w polityce rosyjskiego prezydenta, gdyż nie mają one negatywnego wpływu na jego pozycję jako lidera. Mimo ostracyzmu Zachodu Rosja odgrywa wciąż ważną pozycję w polityce międzynarodowej, starając się dowieść, że to ona narzuca jej reguły. Kryzys na Ukrainie został przez nią wywołany świadomie, w celu powstrzymania rozszerzania się wpływów Zachodu, co do tej pory jest realizowane. Zaangażowanie militarne w Syrii pozwoliło jej stać się jednym z najważniejszych graczy na Bliskim Wschodzie. Stara się również zacieśnić kontakty gospodarcze z Chinami, szukając alternatywnego rynku zbytu dla surowców energetycznych. Odbudowując swoją mocarstwowość, nie waha się wracać do rywalizacji z Zachodem, co duża część społeczeństwa rosyjskiego przyjmuje bardzo pozytywnie[59]. Można więc stwierdzić, że prezydent Putin – decydujący o polityce Rosji – uznaje, że korzyści z odmowy dostosowania się do warunków Zachodu, które mogłyby przynieść zniesienie sankcji, są mniejsze niż korzyści z utrzymania dotychczasowej polityki[60]. Obywatele państw zachodnich (głównie europejskich) widzą, że sankcje nie przynoszą oczekiwanych zmian, mimo ponoszonych przez nich strat, przejawiają w związku z tym ambiwalentny stosunek do ich utrzymywania. Ujawnia się wtedy skłonność do bagatelizowania zagrożenia i trudniej utrzymać obraz Rosji jako wroga. Należy wziąć również po uwagę fakt, że rządzący Rosją kontrolują media, łatwiej więc im manipulować opinią publiczną. Na Zachodzie obywatele mają dostęp do różnorodnych informacji i komentarzy, a także są wystawieni na działania rosyjskiej propagandy, która przebija się z przekazem do Stanów Zjednoczonych i państw UE. Wydarzenia w Stanach Zjednoczonych związane z ingerencją Rosji w wybory odwróciły tę tendencję, a administracja prezydenta Trumpa, podzielona zresztą w tej kwestii, nie zaproponowała nowej strategii przekonania społeczeństwa o konieczności współpracy z Rosją, konstruując priorytety związane z interesem narodowym.

Jednak sankcje wobec Rosji, zarówno amerykańskie, jak i te nałożone przez UE, wciąż obowiązują. Wpływa na to nie tylko postrzeganie wzajemne społeczeństw, ale także przekonanie większości rządów o złamaniu przez Putina ważnych norm prawa międzynarodowego, co uznają za realne zagrożenie dla bezpieczeństwa. Na tej podstawie określają własny interes narodowy. Fakt, że dzieje się tak w państwach

---

[58] Ibidem.

[59] K. Simmons, B. Stokes, J. Poushter, op. cit.

[60] Ciekawą teorię analizującą, w jakich okolicznościach państwa sankcjonowane są skłonne zmienić politykę pod wpływem sankcji, można odnaleźć w: J.M.F. Blanchard, N.M. Ripsman, *Economic Statecraft and Foreign Policy. Sanctions, Incentives, and Target State Calculations*, Routledge, New York 2013.

najsilniejszych, mających możliwość narzucania swoich poglądów partnerom, ma kluczowe znaczenie. Dlatego interesy gospodarcze i polityczne (dotyczące współpracy z Rosją w rozwiązywaniu innych problemów globalnych) schodzą na drugi plan.

Constructing National Interests – The Case of US and EU Sanctions against Russia

The article presents the reasons why the United States and the European Union maintain sanctions against Russia in light of the theory of constructivism. The justification of the need for these sanctions is based to a large extent on Western societies' perception of Russia as a non-democratic country and a potential aggressor. In this context foreign policy priorities are developed, based on the national interest constructed in the individual countries. But the Russian society is also developing an opinion of the West's actions on the basis of historical experience, to a large extent sharing their government's belief that the countries imposing sanctions on Russia seek to weaken it, especially in terms of its position in the international arena. The constructivist perspective adopted here makes it possible to take into account, apart from the determinants of international politics and economic motives, the opinion of societies, which is very important for the construction of national interest and for continuing the adopted principles. This makes it also possible to answer the research questions: why do both the United States and the European Union maintain and from time to time also increase the sanctions against Russia despite the economic and political losses it entails for them? Why do governments believe that this is in their national interest, and why is this belief shared in many countries by a large part of public opinion?

Keywords: constructivism, shaping of national interest, sanctions towards Russia, Western societies' opinion of Russia, Russian society's opinion of Western countries.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201706

Międzynarodowa współpraca na rzecz ludów tubylczych w CAN i Mercosur. Perspektywa porównawcza

Alicja Fijałkowska

Uniwersytet Warszawski

Choć ludy tubylcze stanowią istotną grupę obywateli w państwach latynoamerykańskich, przez wiele dekad region nie poświęcał im należytej uwagi. Ten stan rzeczy zmienił się w ostatnim czasie pod wpływem czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Działania na rzecz ludów tubylczych zaczęto podejmować również w ramach latynoamerykańskich organizacji regionalnych. Niniejszy tekst skupia się na dwóch z nich: Wspólnocie Andyjskiej (CAN) oraz Wspólnym Rynku Południa (Mercosur). Celem artykułu jest porównanie działań na rzecz ludów tubylczych w obu wymienionych organizacjach poprzez udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1) Jaki odsetek ludności państw członkowskich CAN i Mercosur stanowią tubylcy?; 2) Jakie działania na rzecz ludów tubylczych podjęto w państwach członkowskich CAN i Mercosur?; 3) Od kiedy i w jakim zakresie CAN i Mercosur podejmują współpracę na rzecz ludów tubylczych? 4) Która z organizacji przejawia większą aktywność w działaniach na rzecz ludów tubylczych i jakie są możliwe tego przyczyny? Artykuł bazuje na analizie porównawczej wspomaganej krytyczną analizą źródeł pierwotnych i wtórnych.

Słowa kluczowe: CAN, Mercosur, CCPICAN, RAPIM, ludy tubylcze.

Jeszcze do niedawna kwestia ludów tubylczych była dość zaniedbana przez organizacje międzynarodowe. Nawet ONZ dopiero w 2000 r. utworzyło Stałe Forum do Spraw Tubylczych (UN Permanent Forum on Indigenous Issues, UNPFII), które po raz pierwszy zebrało się dwa lata później. Z kolei Deklaracja Praw Ludów Tubylczych została przyjęta przez tę organizację w 2007 r. Jako że Ameryka Łacińska należy do regionów najbardziej zainteresowanych tym tematem, podejmowała już wcześniej własne działania na rzecz ludów tubylczych. Miały one charakter tak krajowy, jak międzynarodowy. Niniejszy tekst stanowi próbę oceny tego, która z dwóch organizacji integracyjnych, CAN czy Mercosur, i dlaczego poświęca większą uwagę współpracy na rzecz ludów tubylczych. Zbadanie tego zagadnienia wymaga odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jaki odsetek ludności państw członkowskich CAN i Mercosur stanowią tubylcy?
2. Jakie działania na rzecz ludów tubylczych podjęto w państwach członkowskich CAN i Mercosur?

Alicja Fijałkowska – doktor, Centrum Studiów Latynoamerykańskich, Uniwersytet Warszawski.

3. Od kiedy i w jakim zakresie CAN i Mercosur podejmują współpracę na rzecz ludów tubylczych?
4. Która z organizacji przejawia większą aktywność w działaniach na rzecz ludów tubylczych i jakie są możliwe tego przyczyny?

Do znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania zastosowano głównie krytyczną analizę źródeł oraz metodę komparatywną.

Jednym z głównych problemów przy omawianiu kwestii związanych z ludami tubylczymi jest terminologia. Definicja pojęcia ludów tubylczych nastręcza bowiem poważnych problemów. Na przestrzeni ostatnich dekad pojawiło się wiele mniej czy bardziej udanych prób, z których żadna nie przyniosła uniwersalnego rozwiązania. Na gruncie organizacji międzynarodowych powszechnie stosowana jest robocza definicja opracowana przez Ekwadorczyka José R. Martineza Cobo w ramach prac UNPFII. Zgodnie z nią:

> Społeczności, ludy i narody tubylcze to te, które zachowując historyczną ciągłość z przedpodbojowymi i przedkolonialnymi społeczeństwami, rozwijającymi się na ich terytoriach, uznają się za odmienne od innych sektorów społeczeństwa, przeważających obecnie na tych terytoriach lub ich częściach. Tworzą one obecnie niedominujące sektory społeczeństwa i są zdeterminowane, by zachować, rozwinąć i przekazać przyszłym pokoleniom terytorium przodków i swoją tożsamość etniczną jako podstawy ich dalszej egzystencji jako ludów, zgodnie z własnymi wzorcami kulturowymi, instytucjami społecznymi i systemem prawnym[1].

Na potrzeby niniejszego tekstu, w części poświęconej działaniom Wspólnoty Andyjskiej i Mercosur, przyjęto właśnie powyższą definicję, jako że w dokumentach wspomnianych organizacji zawsze mowa jest o „ludach tubylczych" (*pueblos indígenas*). Na poziomie krajowym, zależnie od państwa, używa się jednak różnych terminów bądź też w ogóle mówi się jedynie o „tubylcach" (*indígenas*) albo „rdzennej ludności" (*población indígena*). Zdarzają się także przypadki, gdy choć mówi się o „ludach tubylczych", to jednocześnie zaznacza się, że termin ten nie powinien być interpretowany w znaczeniu, jakie przypisuje mu prawo międzynarodowe[2]. Z tego względu w niniejszym tekście posługiwano się terminami zgodnymi z tymi używanymi w konkretnych dokumentach, w miejscach zaś, gdzie problem traktowany jest ogólnie, przyjęto określenia „rdzenni mieszkańcy" lub „tubylcy", jako że pozwalają one na szersze ujęcie, bez podziału na konkretne ludy tubylcze, który różni się w zależności od kraju.

---

[1] APF, OHCHR, *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Manual for National Human Rights Institutions*, Sydney–Genewa 2013, s. 6, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/UNDRIPManualForNHRIs.pdf (data dostępu: 17.07.2016).

[2] Asamblea Nacional Constituyente, *Constitucion de la Republica Bolivariana de Venezuela*, http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf (data dostępu 17.07.2016).

Ludy tubylcze w państwach członkowskich CAN i Mercosur

Zarówno Wspólnota Andyjska (Comunidad Andina, CAN), jak i Wspólny Rynek Południa (Mercado Común del Sur, Mercosur) powstały jako organizacje regionalnej współpracy gospodarczej. Ta pierwsza została utworzona na mocy Układu z Cartageny w 1969 r., a jej członkami są obecnie: Boliwia, Ekwador, Kolumbia i Peru[3]. Z kolei Mercosur został powołany w 1991 r. Traktatem z Asunción przez cztery państwa: Argentynę, Brazylię, Paragwaj i Urugwaj[4]. Od 2012 r. dołączyła do nich również Wenezuela, która opuściła CAN w 2006 r. Mimo że obie organizacje nadal skupiają się na kwestiach gospodarczych, to jednak starają się poszerzać współpracę między swoimi członkami również o aspekty polityczne, społeczne i kulturowe. Dzięki temu w ostatnim czasie w obu ugrupowaniach podjęto działania na rzecz ludów tubylczych.

Liczba rdzennych mieszkańców w krajach należących do CAN i Mercosur kształtuje się bardzo różnie. Wynika to z nierównomiernego zasiedlenia terytoriów dzisiejszych państw latynoamerykańskich jeszcze przed konkwistą, jak również z czasów kolonialnych i wreszcie z podejścia do kwestii rdzennych mieszkańców późniejszych rządów niepodległych państw, które powstały na terenach wcześniejszych kolonii. W krajach należących do Wspólnoty Andyjskiej, zgodnie z ostatnimi cenzusami, mieszka dziś łącznie ponad 10 mln tubylców, którzy stanowią nieco ponad 11% ogółu ludności. Należy jednak zaznaczyć, że państwa członkowskie różnią się metodologią badań, a także czasem ich prowadzenia. Ostatni cenzus w Kolumbii pochodzi bowiem z 2005 r., w Boliwii zaś z 2012 r. Z tego względu wspomniane dane nie powinny być traktowane w sposób rygorystyczny, a jedynie jako dające ogólny obraz sytuacji. Różnice w metodologii pojawiają się także w przypadku państw Mercosur, w których żyje obecnie niecałe 2,8 mln tubylców, stanowiących nieco ponad 1% ogółu ludności. Rozbieżność lat, w których przeprowadzono ostatnie spisy, jest tu jednak mniejsza, pochodzą one bowiem z okresu między 2010 a 2012 r. Dane dotyczące liczby tubylców[5] w poszczególnych państwach członkowskich CAN i Mercosur prezentują tabele 1 i 2.

Rdzenni mieszkańcy obszaru dzisiejszej Ameryki Łacińskiej zostali uznani za ludzi dopiero w 1537 r. przez papieża Pawła III. Mimo to przez długi czas stanowili oni jedną z najniższych klas w kolonialnym społeczeństwie. Uzyskanie niepodległości i utworzenie nowych państw na terytorium dzisiejszej Ameryki Łacińskiej nie przyczyniło się znacząco do zmiany tego stanu rzeczy. W najlepszym wypadku tubylcy byli pozostawieni samym sobie, w najgorszym, tak jak to miało miejsce w Argentynie za rządów Juana Manuela de Rosasa, prowadzono przeciwko nim kampanie, które

[3] P. Łaciński, *Wspólnota Andyjska*, w: M.F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Difin, Warszawa 2007, s. 126–127, 143.

[4] R. Flisiuk, *Mercosur*, w: M.F. Gawrycki (red.), *Procesy…*, op. cit., s. 115.

[5] W zależności od metodologii przyjętej przez dane państwo, cenzusy wykorzystane do utworzenia tabel w niniejszym tekście obejmują obywateli, którzy określili swoją przynależność do ludów tubylczych, lub też wszystkich obywateli klasyfikowanych jako tubylcy, nawet jeśli nie deklarują oni przynależności do konkretnych ludów tubylczych. Z tego względu w każdym przypadku poczyniono odpowiednie adnotacje.

Tabela 1. Tubylcy w krajach CAN

Lp.	Kraj	Liczba ludności ogółem	Liczba tubylców	Odsetek tubylców
1.	Boliwia[a]	10 027 254	4 052 501[b]	40,41%
2.	Ekwador[c]	14 483 499	1 018 176[d]	7,03%
3.	Kolumbia[e]	41 468 384	1 392 623[f]	3,36%
4.	Peru[g]	28 220 764	3 919 314[h]	13,9%[i]
	Łącznie	94 199 901	10 382 614	11,02%

[a] INE, Censo de Población y Vivienda 2012, http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal (data dostępu: 17.07.2016).
[b] Liczba osób, które określiły swoją przynależność do ludów tubylczych na podstawie autoidentyfikacji, z wyłączeniem Afroboliwijczyków oraz Campesinos, których również ujęto w tym zestawieniu.
[c] INEC, *Censo de Población y Vivienda 2010*, http://redatam.inec.gob.ec/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction (data dostępu: 17.07.2016).
[d] Liczba osób, które określiły swoją przynależność do ludów tubylczych na podstawie autoidentyfikacji. Liczba osób mówiąca w językach tubylczych wynosiła 691 108.
[e] DANE, *Censo General 2005*, Bogota, kwiecień 2008, s. 130, http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf (data dostępu: 17.07.2016).
[f] Liczba osób, które określiły swoją tożsamość jako „tubylec" (*indígena*) z możliwością podania przynależności do ludów tubylczych.
[g] INEI, *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*, Lima, styczeń 2009, http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IDSE/ (data dostęp:u 17.07.2016).
[h] Zgodnie z metodologią badan INEI, w Peru za tubylca uznaje się osobę mówiącą w jednym z języków tubylczych.
[i] W stosunku do całości populacji kraju, jednak z zastrzeżeniem, że cenzus objął 97,13% obywateli.

Tabela 2. Tubylcy w krajach Mercosur

Lp.	Kraj	Liczba ludności ogółem	Liczba tubylców	Odsetek tubylców
1.	Argentyna[a]	40 117 096	955 032[b]	2,38%
2.	Brazylia[c]	190 755 799	896 917[d]	0,47%
3.	Paragwaj[e]	6 435 218	117 150[f]	1,82%
4.	Urugwaj[g]	3 251 654	76 452[h]	2,35%
5.	Wenezuela[i]	27 227 930	724 592[j]	2,66%
	Łącznie	267 787 697	2 770 143	1,03%

[a] INDEC, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*, http://www.indec.gov.ar/censos_total_pais (data dostępu: 17.07.2016).
[b] Liczba osób, które identyfikują się jako tubylcy (*indígena*) lub deklarują tubylcze pochodzenie.
[c] IBGE, *Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Resultados do universo*, Rio de Janeiro 2012, s. 55.
[d] Liczba osób uznanych za tubylców na podstawie fizjonomii, języka oraz autoidentyfikacji.
[e] DGEEC, *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Pueblos Indígenas en El Paraguay. Resultados Finales de Población y Viviendas 2012*, Fernando de la Mora, grudzień 2014, s. 49.
[f] Liczba osób, które określiły się jako tubylcy (*indígena*). Przynależność do ludów tubylczych zadeklarowało 112 381 osób.
[g] INE, *Censos 2011. Población por sexo y principal ascendencia étnico racial, según grupo quinquenal de edades, ht*tp://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011 (data dostępu: 17.07.2016).
[h] Liczba osób, które określiły się jako mające tubylcze pochodzenie (*inidígena*) i nie podały innego. Łączna liczba osób, które wskazały tubylcze pochodzenie, także jako jedno z wielu, to 159 319.
[i] INE, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2011. Empadronamiento de la población indígena*, Caracas, styczeń 2015, s. 15.
[j] Liczba osób, które określiły swoją przynależność do ludów tubylczych na podstawie autoidentyfikacji.

doprowadziły do eksterminacji całych społeczności. Szersza dyskusja na temat praw rdzennych mieszkańców rozgorzała dopiero w drugiej połowie XX w., kiedy w Ameryce Łacińskiej coraz więcej zwolenników zaczęła zyskiwać ideologia socjalistyczna. Ruchy lewicowe postulowały wówczas przeprowadzenie rewolucji, rozumianej w tym regionie jako gruntowna zmiana stosunków społecznych na drodze kompleksowych reform bądź walki zbrojnej. Rdzenni mieszkańcy, jako jedna z najbardziej eksploatowanych grup społecznych, również znaleźli się wówczas w orbicie zainteresowań lewicowych ugrupowań. Tubylcy byli jednak postrzegani w głównej mierze przez pryzmat ludności wiejskiej, a co za tym idzie, walka o ich prawa utożsamiana była często wyłącznie z dążeniem do reformy rolnej. Nie skupiano się natomiast na ich odrębności kulturowej czy językowej. Wręcz przeciwnie, dążono raczej do homogenizacji społeczeństwa[6]. Wraz ze schyłkiem bipolarnego świata i powrotem demokracji w większości krajów Ameryki Łacińskiej osłabła jednak popularność lewicy. Odwrócili się wówczas od niej również tubylcy, którzy uznali jej dotychczasowe zainteresowanie ich problemami za pozorne. Z tego względu rdzenni mieszkańcy zaczęli zakładać własne ruchy i organizacje etniczne, które podnosiły kwestie autonomii, uznania różnorodności kulturowej, a także przyznania im pełnych praw do zasiedlanej ziemi i zasobów naturalnych[7].

Pierwsze próby włączenia tubylców do procesów polityczno-społecznych w państwach latynoamerykańskich miały miejsce jeszcze przed upadkiem bipolarnego świata. W Argentynie w 1985 r. powołano Narodowy Instytut Spraw Tubylczych (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, INAI) oraz nadano osobowość prawną „społecznościom tubylczym" (*comunidades indígenas*)[8]. Z kolei w Brazylii w 1967 r. powstała Narodowa Fundacja na rzecz Tubylców (Fundação Nacional do Índio, FUNAI), a kwestię ochrony praw rdzennej ludności (*populações indígenas*), łącznie z prawem do zamieszkiwanych ziem, kultywowania zwyczajów i używania własnych języków, zawarto w nowej konstytucji z 1988 r.[9] Podobne zapisy uwzględniono także w ustawach zasadniczych tworzonych w latach 90. XX w. w takich państwach jak: Kolumbia (1991), Paragwaj (1992), Peru (1993) czy Ekwador (1998).

Na przełomie XX i XXI w. na latynoamerykańskiej scenie politycznej pojawili się nowi politycy lewicowi, którzy ponownie szukali poparcia wśród tubylców. Z uwagi na rozczarowanie dotychczasowymi rządami oraz wyższą świadomość i oczekiwania rdzennych mieszkańców nowe partie lewicowe podeszły do ich problemów kompleksowo, nie skupiając się wyłącznie na ziemi, ale ujmując szeroko kwestię wielokulturowości

---

[6] A. Posern-Zieliński, *Między indygenizmem a indianizmem*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2005, s. 37–38.

[7] D.L. Van Cott, *Indigenous peoples and democracy: issues for policymakers*, w: idem, *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, St. Martin's, New York 1995, s. 1–28.

[8] Misterio de Justicia y Derechos Humanos, *Ley sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes*, 8.11.1985, http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23790/norma.htm (data dostępu: 17.07.2016).

[9] Presidência da República Casa Civil**,** *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (data dostępu: 17.07.2016).

i wielojęzyczności państwa. Tacy politycy jak Hugo Chávez w Wenezueli, Evo Morales w Boliwii czy Rafael Correa w Ekwadorze zaczęli także coraz częściej mówić o problemie wykluczenia tubylców oraz podkreślać wartość ich dziedzictwa. Correa nie stronił od używania języka keczua, Morales z dumą podkreślał swoją przynależność do ludu Ajmara, Chávez zaś często wspominał o ludach tubylczych w swoich przemówieniach[10]. Co ważne, słowa szybko zaczęły przeradzać się w czyny. W nowej konstytucji Wenezueli, uchwalonej w 1999 r., poświęcono specjalne miejsce prawom ludów tubylczych, poruszając wiele kwestii, od prawa do zachowania tożsamości i kultury, aż po odrębność gospodarczą i organizacyjną oraz gwarancję uczestniczenia w życiu politycznym. To ostatnie objęło zarówno szczebel lokalny, jak i centralny, poprzez przyznanie trzech mandatów w Zgromadzeniu Narodowym dla przedstawicieli ludów tubylczych. Także rdzenne języki uznano za oficjalne i zobowiązano się do ich poszanowania na całym terytorium kraju[11]. Co więcej, w 2007 r. w Wenezueli powołano ministerstwo ludów tubylczych, które nadzoruje działania państwa na rzecz tej grupy obywateli. Ekwadorska konstytucja z 2008 r. również zawarła cały katalog praw ludów tubylczych, a także uznała dwa rdzenne języki za oficjalne na terytorium całego kraju, pozostałe zaś tylko w regionach zamieszkiwanych przez ludy tubylcze. Również tradycyjny system sądowniczy rdzennych mieszkańców został uznany za równorzędny z państwowym[12]. W przypadku Boliwii już w preambule nowej ustawy zasadniczej z 2009 r. znalazło się odwołanie zarówno do Boga, jak i do Pachamamy[13]. Zapisy konstytucji przyznały następnie pełną autonomię ludom tubylczym, uznały 36 języków tubylczych za oficjalne oraz wyszczególniły długą listę praw „narodów i ludów tubylczych" (*naciones y pueblos indígenas*)[14]. Ponadto, podobnie jak w Ekwadorze, w Boliwii zagwarantowano ludom tubylczym prawo do własnego systemu sądowniczego, a także, na wzór Wenezueli, zadbano o miejsce dla ich przedstawicieli we władzach centralnych. Zgodnie z późniejszą Ustawą o Ordynacji Wyborczej (Ley del Régimen Electoral) odpowiadało ono siedmiu mandatom poselskim[15].

W innych państwach regionu, gdzie do władzy doszli lewicowi politycy, także rozwijano działania na rzecz rdzennych mieszkańców, jednak w mniejszym zakresie. Na przykład w Argentynie w czasie prezydentury Néstora Kirchnera utworzono Radę Uczestnictwa Tubylców (Consejo de Participación Indígena), a cztery lata później

---

[10] Zob. Gobierno Bolivariano, *Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías*, t. 1–7, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 1999–2005.

[11] Asamblea Nacional Constituyente, *Constitucion…*, op. cit.

[12] Asamblea Constituyente, *Constitución del Ecuador*, http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf (data dostępu: 17.07.2016).

[13] Pachamama – Matka Ziemia, w wierzeniach Inków występowała jako bogini ziemi i natury, chroniąca uprawy i płodność, opiekunka rolnictwa.

[14] Asamblea Constituyente, *Constitución Política del Estado*, https://bolivia.infoleyes.com/norma/469/constitución-política-del-estado-cpe (data dostępu: 17.07.2016).

[15] Asamblea Legislativa Plurinacional, *Ley del Régimen Electoral*, 30.06.2010, http://tse.oep.org.bo/index.php/marco-normativo/ley-026-régimen-electoral (data dostępu: 17.07.2016).

Radę Koordynacyjną (Consejo de Coordinación), i Radę Doradczą (Consejo Asesor), które miały za zadanie usprawnić działania rządu na rzecz rdzennych mieszkańców[16]. Z kolei w Brazylii w 2006 r., za rządów Inácio Luli da Silvy, powstała Narodowa Komisja Polityki Indygenistycznej (Comissão Nacional de Política Indigenista), której działania doprowadziły dwa lata później do przedstawienia projektu Narodowej Rady ds. Polityki Indygenistycznej (Conselho Nacional de Política Indigenista, CNPI). Organ ten, mający koordynować politykę rządu w sprawach związanych z rdzennymi mieszkańcami, został utworzony ostatecznie w 2015 r. Co ważne, wśród członków CNPI zasiedli również delegaci ludów tubylczych[17].

Współpraca na rzecz ludów tubylczych w ramach CAN

Po raz pierwszy CAN dostrzegło odmienność ludów tubylczych i konieczność przyznania im specjalnych praw w Decyzji 391 Komisji Paktu z Cartageny, dotyczącej uregulowania dostępu do zasobów genetycznych (Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos). Artykuł 4 dokumentu mówił o wyłączeniu z regulacji zasobów genetycznych i biologicznych, które służą ludom tubylczym do wymiany lub konsumpcji. Z kolei art. 7 dawał ludom tubylczym prawo do wyłącznego decydowania w sprawie wiedzy i praktyk tradycyjnych związanych z zasobami genetycznymi[18]. Cztery lata później podobne zapisy znalazły się także w Decyzji 486 Komisji CAN, dotyczącej uregulowań w zakresie własności przemysłowej (Régimen Común sobre Propiedad Industrial). Artykuły 3 i 26 mówiły o odmowie wydawania patentów opartych na wiedzy ludów tubylczych bez ich zgody, a art. 75 o cofnięciu wszystkich takich patentów, które zostały wydane w przeszłości[19]. Pierwszym dokumentem organizacji, odnoszącym się bezpośrednio do praw ludów tubylczych, była natomiast Deklaracja z Machu Picchu w sprawie Demokracji, Praw Ludów Tubylczych i Walki z Biedą (Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza), przyjęta przez prezydentów państw członkowskich CAN na szczycie w Limie w lipcu 2001 r. Jej art. 6 potwierdził wielokulturowość i wieloetniczność krajów członkowskich, podkreślając jednocześnie zobowiązanie do poszanowania i promocji tej różnorodności, a także do włączenia ludów tubylczych i mniejszości etnicznych w procesy polityczne i społeczne. Kolejny artykuł mówił

[16] Ministerio de Desarrollo Social, *Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI): Órganos de consulta y participación*, http://www.mapaeducativo.edu.ar/pueblos_indigenas/images/10_organos_consulta.pdf (data dostępu: 17.07.2016).

[17] FUNAI, *Conselho Nacional de Política Indigenista é instalado durante ato no Ministério da Justiça*, 27.04.2016, http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/3746-conselho-nacional-de-politica-indigenista-e-instalado-durante-ato-no-ministerio-da-justica (data dostępu: 17.07.2016)

[18] Comisión del Acuerdo de Cartagena, *Dec. 391 Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos*, 2.07.1996, http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/can011es.pdf (data dostępu: 17.07.2016).

[19] Comisión de la Comunidad Andina, *Dec. 486 Régimen Común sobre Propiedad Industrial*, 14.09.2000, http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC486.doc (data dostępu: 17.07.2016).

o poparciu szefów państw dla promocji i ochrony praw i wolności ludów tubylczych, w wymiarze zarówno indywidualnym, jak i kolektywnym, w tym szczególnie prawa do tożsamości, tradycji, kultur, języków, własnych wierzeń, medycyny i ochrony miejsc świętych. Ponadto podkreślono prawo do edukacji w różnorodności oraz do piastowania funkcji publicznych. Artykuł 8 wyrażał następnie gotowość do pełnego wdrożenia regulacji międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w tym podjęcie wzmożonych wysiłków na rzecz walki z dyskryminacją, a także zapowiadał aktywną postawę państw członkowskich CAN w przygotowaniu Amerykańskiej Deklaracji Praw Ludów Tubylczych (Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas). Wreszcie art. 9 zapowiadał utworzenie forum konsultacyjnego, które miałoby zająć się wszelkimi kwestiami dotyczącymi ludów tubylczych[20]. Choć deklaracja miała również krytyków, podnoszących jej zbyt ogólny charakter[21], to niewątpliwie przyczyniła się do późniejszych działań na rzecz ludów tubylczych w ramach CAN.

W maju kolejnego roku przyjęto Akt z Urubamby, na podstawie którego powołano wspomniane wcześniej forum konsultacyjne, nazwane Mesa Indígena de la Comunidad Andina. W jego skład miało wejść po trzech delegatów wybranych przez organizacje ludów tubylczych z każdego z krajów członkowskich oraz po dwóch delegatów każdego z rządów. Oprócz tego skład forum przewidywał doradców, wśród których znaleźli się m.in. przedstawiciel organizacji ludów tubylczych dorzecza Amazonki (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la cuenca Amazónica, COICA) oraz delegat Fondo Indígena, funduszu na rzecz ludów tubylczych powołanego przez Szczyt Iberoamerykański w 1992 r. Mesa miała zająć się analizą współpracy w ramach CAN pod względem jej oddziaływania na ludy tubylcze, a także zapewnieniem ludom tubylczym pełnego uczestnictwa w procesach integracyjnych, łącznie z formułowaniem zaleceń oraz własnych propozycji[22].

Zaledwie dwa miesiące później, w lipcu 2002 r., CAN przyjęło Andyjską Kartę Promocji i Ochrony Praw Człowieka, w której całą sekcję poświęcono prawom ludów tubylczych. Był to wówczas dokument dość nowatorski, zważywszy na fakt, że Deklarację Praw Ludów Tubylczych ONZ przyjęło w 2007 r., ostateczna zaś wersja Amerykańskiej Deklaracji Praw Ludów Tubylczych została zaakceptowała przez OPA dopiero w czerwcu 2016 r. po ok. 30 latach prac[23]. Andyjska Karta

---

[20] CAN, *Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza*, 28–29.07.2001, http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec29-7-01.htm (data dostępu: 17.07.2016).

[21] Zob. C. Gamboa, *Los derechos colectivos de los pueblos indígenas de la Comunidad Andina (CAN)*, w: C. Gamboa et al., *Aportes andinos sobre derechos humanos: Investigaciones monográficas*, Ediciones Abya-Yala, Quito 2005, s. 42–43.

[22] CAN, *Acta de instalación de la Mesa Indígena de la Comunidad Andina*, 11.05.2002, http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi430.doc (data dostępu: 17.07.2016).

[23] *OAS adopts new Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Indian Law Resource Center, 15.06.2016, http://indianlaw.org/adrip/oas-adopts-new-declaration-rights-indigenous-peoples (data dostępu: 18.07.2016).

Promocji i Ochrony Praw Człowieka po raz kolejny podkreśliła wieloetniczność i wielokulturowość państw członkowskich CAN, zaznaczając, że wszystkie ludy i społeczności mają prawo do zachowania własnej tożsamości, a jedność narodowa powinna zostać osiągnięta z poszanowaniem różnorodności (art. 32). W dokumencie podkreślono także m.in. obowiązek ochrony dziedzictwa ludów tubylczych (art. 33), konieczność ich pełnej integracji ze społeczeństwem (art. 40), wagę rozwoju edukacji dwujęzycznej (art. 35), niezbędność ochrony praw kolektywnych ludów tubylczych, w tym prawa do ziemi oraz do kultywowania zwyczajów i tradycji (art. 37, art. 38), a także potrzebę ochrony środowiska naturalnego i promocji zrównoważonego rozwoju (art. 39). Co ważne, art. 95 dokumentu mówił o jego przetłumaczeniu na główne języki tubylcze[24].

W grudniu 2005 r. CAN podpisało konwencję o współpracy ze wspomnianym już Fondo Indígena. Planowano w ten sposób zacieśnić relacje, nawiązane już przez uczestnictwo delegata funduszu w Mesa Indígena de la Comunidad Andina. Artykuł 2 tej konwencji przewidywał oprócz dotychczasowych konsultacji możliwość zwoływania także sesji specjalnych, jeśli będą wymagały tego okoliczności. Obie organizacje zapewniły również wzajemnie swoim reprezentantom możliwość udziału we wszystkich pracach, które przewidują obecność obserwatorów (art. 3), jak też zgodziły się na wymianę informacji dotyczących tematu współpracy (art. 4). Ustalono ponadto możliwość podejmowania wspólnych działań i aktywności oraz wzajemną pomoc przy realizacji projektów na rzecz ludów tubylczych (art. 5–6)[25].

Aktywna współpraca z Fondo Indígena sprawiła, że w CAN zaczęto mówić o potrzebie włączenia ludów tubylczych w konsultacje na wyższym poziomie instytucjonalnym. Stąd we wrześniu 2007 r. podczas XI Sesji Nadzwyczajnej Andyjskiej Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w Nowym Jorku CAN poszło o krok dalej, powołując stały organ doradczy, mający zajmować się kwestią współpracy na rzecz ludów tubylczych. W ten sposób, na podstawie decyzji 674, utworzono Radę Konsultacyjną ds. Ludów Tubylczych CAN (Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina, CCPICAN). W jej skład weszło po jednym delegacie z każdego państwa członkowskiego, wybieranego przez tamtejsze organizacje tubylcze, a także czterech obserwatorów. Ci ostatni mieli być reprezentantami wspomnianych już wcześniej Fondo Indígena oraz COICA, a także powstałej w 2006 r. organizacji koordynującej działania na rzecz społeczności tubylczych w krajach andyjskich – Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas oraz organizacji ochrony praw kobiet tubylczych – Enlace Continental de Mujeres Indígenas de Sudamérica. Za główne zadania rady uznano:

---

[24] CAN, *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, 26.07.2002, http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart_DDHH.htm (data dostępu: 17.07.2016).

[25] CAN, *Convenio entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*, 13.12.2005, http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/CooperacionTecnica/CT%20216.pdf (data dostępu: 18.07.2016).

- opracowywanie opinii i ekspertyz w zakresie integracji i spraw dotyczących ludów tubylczych dla Andyjskiej Rady Ministrów Spraw Zagranicznych, Komisji CAN i Sekretariatu Generalnego,
- uczestniczenie z prawem głosu w sesjach Andyjskiej Rady Ministrów Spraw Zagranicznych oraz w posiedzeniach Komisji CAN,
- promocję współpracy między ludami tubylczymi i instytucjami państwowymi oraz organizacjami zajmującymi się prawami człowieka i społeczeństwem obywatelskim[26].

Zgodnie z przyjętym następnie przez CCPICAN permanentnym Planem Strategicznym, oprócz spraw o charakterze ogólnym, organ zajął się również: zmianami klimatycznymi, kwestią podziału ziemi, uczestnictwem ludów tubylczych w procesach politycznych i ekonomicznych, sprawą konfliktów społecznych i prześladowań, a także uczestnictwem kobiet tubylczych w życiu publicznym oraz ochroną rodzin[27]. Włączenie ludów tubylczych do procesu integracji w ramach CAN miało zdaniem organizacji wzmocnić jej legitymizację społeczną w krajach członkowskich, zintensyfikować wspólne wysiłki na rzecz ochrony praw ludów tubylczych, jak też zapobiec wykluczeniu tej grupy z procesów decyzyjnych, co występowało w przeszłości[28].

Od czasu powstania CCPICAN udało się zrealizować wiele programów i aktywności, zarówno związanych z promocją wielokulturowości i wieloetniczności krajów członkowskich, jak i zorientowanych bezpośrednio na pomoc i zapewnienie ochrony praw ludów tubylczych. Jednym z największych przedsięwzięć był Andyjski Projekt Bezpieczeństwa Żywnościowego i Żywieniowego dla Narodów i Ludów Tubylczych (Programa Andino de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Nacionalidades y Pueblos Indígenas, SAPI), powołany w lutym 2008 r. Głównym jego celem była poprawa standardu życia ludów tubylczych oraz walka z ubóstwem poprzez zapewnienie wsparcia w zakresie rolnictwa oraz edukacji żywieniowej. Stawiano nie tylko na podniesienie wydajności i dywersyfikację upraw, ale także na jakość odżywiania się. Program trwał trzy lata, a uchwalony budżet wynosił nieco ponad 1,8 mln USD[29]. Inicjatywa zajęła się dotarciem do ludów tubylczych w krajach członkowskich, wśród których wybrane rodziny były szkolone w zakresie dywersyfikacji upraw, wykorzystania

---

[26] Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Dec. 674 Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina*, 26.09.2007, http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC674.doc (data dostępu: 18.07.2016).

[27] Zgodnie ze stroną internetową CCPICAN, http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=-78&tipo=TE&title=pueblos-indigenas (data dostępu: 18.07.2016).

[28] E. Cóndor Chuquiruna (red.), *Grupos en situación de especial protección en la región andina: pueblos indígenas. Informe sobre políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos*, Comisión Andina de Juristas, Lima 2008, s. 10.

[29] CAN, *Programa Andino de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Nacionalidades y Pueblos Indígenas*, 1.02.2008, http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi874.doc (data dostępu: 18.07.2016).

nowych technik rolniczych oraz właściwego odżywiania się dorosłych i dzieci[30]. W ramach programu utworzono również specjalny kierunek studiów eksternistycznych na Uniwersytecie Andyjskim im. Simóna Bolívara w Sucre – Polityki, Strategie i Działania w zakresie Bezpieczeństwa i Suwerenności Żywnościowej. Rekrutację prowadzono wśród osób pełniących funkcje publiczne, a także liderów organizacji tubylczych z krajów członkowskich CAN[31]. Co istotne, zarówno przed wdrożeniem projektu, jak i w trakcie jego trwania, podejmowano badania dotyczące rolnictwa i nawyków żywieniowych ludów tubylczych. Dzięki temu możliwe było dostosowywanie planu szkoleń do specyfiki danej społeczności na bieżąco, a po zakończeniu projektu zebrane dane zaowocowały raportami dotyczącymi praktyk i systemów produkcji żywności przez ludy tubylcze oraz dostarczyły nowych informacji na temat medycyny naturalnej[32].

Współpraca na rzecz ludów tubylczych w ramach Mercosur

Podczas gdy CAN czyniło kolejne postępy na drodze do kompleksowego zajęcia się prawami ludów tubylczych oraz ich partycypacją polityczną, w Mercosur przez długi czas w ogóle nie zajmowano się tą kwestią. Nawet w Protokole z Asunción, w którym państwa członkowskie potwierdziły swoje zobowiązanie do ochrony praw człowieka, próżno szukać wzmianki na temat ludów tubylczych. Po raz pierwszy temat ten pojawił się dopiero po przystąpieniu do organizacji Wenezueli, która uczestnicząc wcześniej aktywnie w działaniach CAN, niejako przeniosła swoje zaangażowanie na tym polu do Mercosur. To właśnie w czasie kiedy Wenezuela pełniła tymczasową prezydencję w organizacji, w październiku 2013 r., w Ciudad Bolívar odbyło się pierwsze spotkanie w ramach inicjatywy Mercosur Indígena, na które zaproszono przedstawicieli ludów tubylczych ze wszystkich państw członkowskich. Jego efektem było uchwalenie deklaracji mówiącej o konieczności włączenia ludów tubylczych w procesy integracyjne, z uwagi na różnorodność etniczną i kulturową, która charakteryzuje państwa członkowskie organizacji[33]. W czasie spotkania wysunięto postulat utworzenia organu pomocniczego, który zająłby się kwestią ludów tubylczych, a także nakreślono pierwszy szkic jego planu działania. Niedługo później Wenezuela zapowiedziała włączenie przedstawicieli ludów tubylczych do swoich delegacji w takich obszarach jak: środowisko naturalne, rolnictwo, edukacja czy zdrowie[34]. Z kolei w listopadzie tego samego roku, podczas spotkania ministrów zdrowia krajów Mercosur w Caracas, gospodarze wprowadzili do porządku obrad punkt mówiący o konieczności promocji i harmonizacji polityk

[30] M. Piazza, *Experiencias de gestión y buenas prácticas en la implementación del proyecto Mejoramiento de la Nutrición en Poblaciones Indígenas de la CAN*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima 2011, s. 38.

[31] Ibidem, s. 9.

[32] Ibidem, s. 59.

[33] Banco Interamericano de Desarrollo, Informe MERCOSUR, nr 19, listopad 2014, s. 65.

[34] Ibidem

dotyczących ochrony zdrowia rdzennych mieszkańców w ramach programu poprawy dostępu do służby zdrowia w krajach członkowskich[35].

Najważniejszy jak dotąd krok dokonał się w lipcu kolejnego roku, kiedy to Decyzją 14/14 Rady Wspólnego Rynku powołano postulowany w Deklaracji z Ciudad Bolívar organ pomocniczy – Spotkanie Władz ds. Ludów Tubylczych Mercosur (Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del Mercosur, RAPIM). Miał on zająć się koordynacją dyskusji, polityk oraz inicjatyw na rzecz ludów tubylczych w państwach członkowskich, a także promocją włączenia ludów tubylczych do współpracy: kulturowej, społecznej, gospodarczej, politycznej oraz instytucjonalnej. Skład nowego organu nie został ściśle określony jak w przypadku CCPICAN. Zapisano jedynie, że RAPIM ma być koordynowane przez przedstawicieli rządów państw członkowskich, a w jego narodowych sekcjach mają uczestniczyć również przedstawiciele ludów tubylczych. Najpilniejszym zadaniem organu miało być natomiast przygotowanie planu działania, który chciano przedstawić podczas kolejnego posiedzenia rady[36]. Z tego względu pierwsze spotkanie RAPIM, które odbyło się na początku grudnia 2014 r. w Buenos Aires, poświęcono w dużej mierze na dyskusję ostatecznego kształtu planu działania na lata 2015–2017. Został on przyjęty jeszcze w tym samym miesiącu na posiedzeniu Rady Wspólnego Rynku w Paranie. Dokument podzielono na sześć osi tematycznych, do których przypisano konkretne cele i działania. Skupiono się na następujących obszarach:

- dostęp ludów tubylczych do informacji na temat ich praw indywidualnych i kolektywnych oraz gwarancja ich przestrzegania na poziomie krajowym i międzynarodowym,
- zapewnienie ludom tubylczym udziału w konsultacjach i uczestnictwa w życiu publicznym,
- wypracowanie wspólnego stanowiska państw Mercosur w kwestiach związanych z ludami tubylczymi na forum międzynarodowym,
- promocja i ochrona kultur, języków i wiedzy ludów tubylczych,
- wymiana działań, praktyk i produktów tradycyjnych z poszanowaniem kolektywnych praw własności intelektualnej ludów tubylczych,
- wsparcie instytucjonalne Mercosur Indígena[37].

W ramach ostatniego punktu podkreślano konieczność utworzenia lokalnych biur RAPIM, jak również głębsze jego osadzenie w strukturach Mercosur. Mimo że RAPIM został powołany jako organ pomocniczy, to w praktyce jego rola była niewielka,

---

[35] Mercosur, *Acta de XXXV Reunión de Ministros de Salud del Mercosur*, 22.11.2013, http://www.msp.gub.uy/sites/default/files/archivos_adjuntos/actas%20rms%2002%2013.pdf (data dostępu: 18.07.2016).

[36] Consejo del Mercado Común, *Dec 14/14 Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas*, 28.07.2014, http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1414_s.pdf (data dostępu: 18.07.2016).

[37] Consejo del Mercado Común, *Dec 45/14 Plan de Acción de la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas para el paríodo 2015–2017*, 16.12.2014, http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_045-2014_s.pdf (data dostępu: 18.07.2016).

a charakter ogólny i niedoprecyzowany. Plan działania postulował więc opracowanie regulaminu, który określałby częstotliwość spotkań, porządek prac czy strukturę samego organu[38]. Dotychczas się to jednak nie udało, mimo że odbyły się jeszcze cztery spotkania RAPIM: 16–17.06.2015 w Brasilii, 16–18.11.2015 w Asunción, 14–15.06.2016 w Montevideo oraz 29.05.2017 w Buenos Aires. Pozytywnym sygnałem jest natomiast I Szczyt Ludów Tubylczych Mercosur, zorganizowany w Caracas w dniach 20–21.10.2016. Choć nie przyniósł on przełomowych decyzji, to może świadczyć o zwiększeniu znaczenia Mercosur Indígena dla państw członkowskich organizacji[39].

Wnioski

Jak wynika z powyższej analizy, organizacją, która aktywniej zajmuje się kwestią ludów tubylczych, jest Wspólnota Andyjska. Po pierwsze, CAN podjęło ten temat znacznie wcześniej, bo już w latach 90. XX w., w 2007 r. zaś powołało wyspecjalizowany stały organ – CCPICAN. Z kolei w ramach Mercosur zainteresowano się kwestią ludów tubylczych dopiero w 2013 r., głównie z uwagi na dołączenie do organizacji Wenezueli, która stała się wielką orędowniczką wprowadzenia tego tematu do prac. Po drugie, CCPICAN jest uznawany przez CAN za organ równorzędny z innymi, a jego aktywność przekłada się na konkretne programy społeczne, takie jak SAPI. W odróżnieniu od tego RAPIM zdaje się raczej pełnić funkcję forum, którego praca przyczynia się do pogłębiania dyskusji, ale póki co nie stymuluje organizacji do aktywnych działań na rzecz ludów tubylczych. Po trzecie wreszcie, CAN podjęło kwestię ludów tubylczych w wielu ważnych dokumentach, takich jak Deklaracja z Machu Picchu czy Andyjska Karta Promocji i Ochrony Praw Człowieka. Z kolei w Mercosur trudno doszukać się wzmianki o ludach tubylczych w jakimkolwiek dokumencie.

Większe zainteresowanie kwestią ludów tubylczych w CAN niż w Mercosur wydaje się wynikać głównie z trzech przyczyn. Pierwsza z nich jest czysto organizacyjna. Jako że CAN jest ugrupowaniem starszym o ponad 20 lat od Mercosur, jego państwa członkowskie miały zwyczajnie więcej czasu na rozwinięcie społecznych aspektów integracji. Być może z tego względu temat ludów tubylczych został wcześniej zauważony i rozwinięty w ramach tej organizacji. Druga przyczyna jest niewątpliwie etniczna, jak bowiem pokazują cenzusy z ostatnich lat, tubylcy stanowią ponad 11% populacji państw członkowskich CAN, a jedynie nieco ponad 1% populacji krajów Mercosur. Z tego względu dla państw należących do tej pierwszej organizacji, w tym szczególnie dla Boliwii, gdzie tubylcy stanowią ponad 40% ludności, działania na ich rzecz nabierają dużo większego znaczenia niż w Mercosur, gdzie w żadnym państwie członkowskim tubylcy nie przekraczają 3% populacji. Wreszcie trzecia przyczyna − polityczna.

[38] Ibidem.

[39] Prensa Aloha Núñez, *Instalada primera Cumbre de Pueblos Indígenas del Mercosur*, RVN, 20.10.2016, http://rnv.gob.ve/pueblos-indigenas-instalan-i-cumbre-del-mercosur/ (data dostępu: 21.10.2016).

Współpraca na rzecz ludów tubylczych w ramach CAN przybrała na sile po tym, jak do władzy w Boliwii, Ekwadorze i Peru doszła lewica. Szczególnie te dwa pierwsze kraje, rządzone w ostatnich latach odpowiednio przez Evo Moralesa i Rafaela Correę, zastąpionego w tym roku przez Lenína Moreno, reprezentują kompleksowe podejście do kwestii ludów tubylczych, szeroko zapisane w nowych konstytucjach. W ten sam nurt wpisywała się Wenezuela Hugo Chaveza, zastąpionego przez Nicolasa Maduro. Świadczy o tym ustawa zasadnicza z 1999 r., a w wymiarze międzynarodowym aktywność Wenezueli jako nowego członka Mercosur na polu działań na rzecz ludów tubylczych.

Wydaje się, że w XXI w. sprawa ludów tubylczych w Ameryce Łacińskiej powoli nabiera należytej wagi. Dowodzą tego działania podejmowane zarówno w poszczególnych krajach, jak i w ramach organizacji międzynarodowych. Choć w CAN kwestia ludów tubylczych traktowana jest dużo bardziej priorytetowo niż w Mercosur, to jednak powołanie RAPIM daje nadzieję na zmianę tego stanu rzeczy. Niezmiernie ważne jest, by wysiłki w tym kierunku nie ustawały. Trudno bowiem mówić o faktycznej integracji między państwami, kiedy część społeczeństw zostaje wykluczona z dyskusji na temat jej kształtu.

International Cooperation on Indigenous Peoples within CAN and Mercosur. A Comparative Perspective

Although indigenous peoples are an important and large group of citizens in Latin America, the region seemed to be neglecting them for many decades. This has changed recently, thanks to both internal and external factors. The agenda for indigenous peoples found its place also in Latin American regional organizations. The paper focuses on two of them: the Andean Community (CAN) and the Southern Common Market (Mercosur). The aim of the research is to compare their policies on indigenous peoples by answering the following research questions: 1) What share of the population of the member countries of CAN and Mercosur do autochthonous inhabitants constitute?; 2) What actions for indigenous peoples were undertaken in the member countries of CAN and Mercosur?; 3) Since when and to what extend have CAN and Mercosur been working on the agenda for indigenous peoples?; 4) Which of the two organizations is more active in the abovementioned field and what are the probable causes of the differences in their engagement? The research uses a comparative approach, and it is mainly based on critical analysis of primary and secondary sources.

Keywords: CAN, Mercosur, CCPICAN, RAPIM, indigenous peoples.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201707

Siła przekonań – zastosowanie kodu operacyjnego w analizie polityki zagranicznej

Anna Umińska-Woroniecka

Uniwersytet Wrocławski

Artykuł podejmuje zagadnienie kodu operacyjnego w badaniach nad polityką zagraniczną, z perspektywy poziomu jednostkowego decydenta. Przedstawiono w nim konceptualizację kodu operacyjnego jako narzędzia analizy polityki zagranicznej, jego ewolucję i zastosowanie w badaniach procesu decyzyjnego. Ustalenie przekonań składających się na kod operacyjny przywódców politycznych, także dzięki implementacji programów komputerowych, może pozwolić na wyjaśnienie wyborów i decyzji podjętych przez jednostkę w procesie decyzyjnym w polityce zagranicznej. W artykule zawarto studium przypadku, w którym z zastosowaniem narzędzia kodu operacyjnego ustalono system przekonań premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira determinujących jego decyzje podjęte w związku z wojną w Iraku w 2003 r.

Słowa kluczowe: Analiza polityki zagranicznej, jednostka, Alexander George, kod operacyjny, Tony Blair, wojna w Iraku.

Wprowadzenie

Analiza polityki zagranicznej ujmowana jako subdyscyplina stosunków międzynarodowych bądź wyodrębniony obszar badawczy koncentruje się na wyjaśnianiu polityki zagranicznej lub alternatywnie na procesach i zachowaniach w ramach tej polityki, nawiązując do teoretycznych założeń i twierdzeń na temat zachowań ludzkich[1]. Innymi słowy znajduje się na przecięciu wiedzy teoretycznej o stosunkach międzynarodowych z praktyką międzynarodowego życia politycznego[2], przy uwzględnieniu twierdzeń na temat zachowań decydentów działających pojedynczo lub w grupie. Przyjmując, że analiza polityki zagranicznej pozostaje jednym z wariantów analizy decyzyjnej, to wyjaśnieniu (eksplanandum) będzie podlegać decyzja lub sekwencja

Anna Umińska-Woroniecka – doktor, Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski.

[1] V. Hudson, *The history and evolution of foreign policy analysis*, w: S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (red.), *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 14–25.

[2] B. Sajduk, *Tradycyjne metody analizy polityki zagranicznej*, w: K. Szczerski (red.), *Podmiotowość geopolityczna*, KSAP, Warszawa 2009, s. 59–86.

decyzji[3], jej (ich) uwarunkowania, w tym subiektywne, mające wpływ na podjęty przez decydenta wybór[4].

Analiza polityki zagranicznej może być prowadzona na jednym z trzech poziomów: systemu, państwa lub jednostki, co nawiązuje do koncepcji Kennetha Waltza poziomów analizy w stosunkach międzynarodowych[5]. Przyjęcie innych niż system poziomów analizy polityki zagranicznej: państwa oraz jednostki, wynika zasadniczo z różnic ontologicznych, a także epistemologicznych w postrzeganiu rzeczywistości środowiska międzynarodowego i polityki zagranicznej[6]. Pojawiają się również postulaty połączenia poziomów i prowadzenia analiz na więcej niż jednym poziomie, czego uzasadnieniem jest zapewnienie bogatszego opisu, zwiększającego możliwości wyjaśniające i predykcyjne[7]. Przykładem może być poliheurystyczna teoria procesu decyzyjnego w polityce zagranicznej (*poliheuristic theory of foreign policy decision making*)[8], która wprowadza dwupoziomowy model analityczny, będący kombinacją dwóch ujęć w analizie polityki zagranicznej: jednostki i państwa. Jak wskazywał jej prekursor Alex Mintz, stanowi ona swoisty pomost pomiędzy poznaniem (wyrażonym zwłaszcza w podejściach psychologicznych) oraz racjonalnością (werbalizowaną przez podejście procesu decyzyjnego).

Podejście procesu decyzyjnego w definiowaniu polityki zagranicznej opiera się na założeniu, że polityka zagraniczna jest procesem, w którym na poszczególnych jego etapach biorą udział pojedynczo lub w grupie ludzie[9]. Mamy zatem do czynienia z sekwencją decyzji, które podejmowane są przez jednostki ludzkie na różnych etapach procesu formułowania i realizacji polityki zagranicznej[10]. Uczestniczące w nich

---

[3] Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1998, s. 17.

[4] R. Snyder, H.W. Bruck, B. Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton University, Foreign Policy Project, seria 3, 1954, s. 72.

[5] K. Waltz, *Man, the State, and War. Theoretical Analysis*, Columbia University Press, New York 1959.

[6] W. Carlsnaes, *Foreign policy*, w: W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, Sage, New York 2013, s. 304.

[7] J.D. Singer, *The level-of-analysis problem in international relations*, „World Politics" 1961, t. 14, nr 1, s. 91.

[8] A. Mintz, *How do leaders make decisions?: A poliheuristic perspective*, *the poliheuristic theory of foreign policy decision making*, „The Journal of Conflict Resolution" 2004, t. 48, nr 1, 2004, s. 3–13; A. Mintz, G. Nehemia, *The poliheuristic theory of foreign policy decision making*, w: N. Geva, A. Mintz (red.), *Decision Making on War and Peace: The Cognitive-Rational Debate*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1997, s. 81 i n.

[9] Autorzy podejścia decyzyjnego w polityce zagranicznej Richard Snyder, H.W. Bruck i Burton Sapin podjęli próbę wyjaśniania polityki zagranicznej, traktując państwa jako jednolite podmioty, których zasoby oraz „natura" mają koherentny charakter. Jednocześnie za centralną kategorię, pozwalającą na wyjaśnienie polityki zagranicznej jednorodnych państw, uznali proces decyzyjny, który jest uwarunkowany nie tylko przez działania innych (zewnętrznych wobec państwa) podmiotów (innych państw), ale w równym stopniu przez czynniki wewnętrzne np. organizację w ramach biurokratycznych struktur. Podejmując decyzje, decydenci kierują się całym katalogiem przesłanek, począwszy od funkcji i celów całego systemu decyzyjnego, przez przyjęte w organizacji normy i wartości, do cech osobowościowych. R. Snyder, H.W. Bruck, B. Sapin, op. cit., s. 15, 40 i n., 137.

[10] W. Carlsnaes, op. cit., s. 309.

podmioty pełnią funkcje określonego organu państwa (głowy państwa, szefa rządu, ministra spraw zagranicznych, rządu, parlamentu), udział biorą również inne podmioty: grupy i jednostki angażowane w proces decyzyjny (doradcy, grupy interesu, partie polityczne)[11]. Stąd, zdaniem Margaret Hermann, wynikają trzy poziomy w analizie procesu decyzyjnego w polityce zagranicznej: jednostki, grupy i koalicji[12].

Analiza na poziomie jednostkowym pozwala sięgnąć do twierdzeń na temat zachowań ludzkich i wielu uwarunkowań, które mają wpływ na te zachowania. W tym przypadku uwypuklenie sprawczego działania jednostki może stanowić centralny problem w analizie polityki zagranicznej. Pomimo eksponowanej w badaniach nad procesami decyzyjnymi racjonalności decydentów politycznych wpływ na ich decyzje będą miały niejednokrotnie czynniki emocjonalne, związane ze sferą psychologiczną. Wynika to ze sposobu postrzegania rzeczywistości przez decydenta, co może mieć związek zarówno z usytuowaniem w strukturze organizacyjnej państwa, jak i z doświadczeniem życiowym, cechami osobowościowymi, wreszcie stanem zdrowia[13]. Jak podnosi Agnieszka Bógdał-Brzezińska, procesy decyzyjne są uwarunkowane subiektywną percepcją rzeczywistości decydenta oraz jego emocjonalnością, a procesy myślowe, towarzyszące procesom decyzyjnym, nie są neutralne. „Każdej myśli towarzyszy emocja, toteż wymóg racjonalności nie jest możliwy do osiągnięcia”[14]. To stwierdzenie odpowiada hipotezie prowadzonych rozważań, system przekonań decydenta wpływa na podjęte przez niego wybory w sferze polityki zagranicznej. Dążenie jednostki do kształtowania rzeczywistości zgodnie z własnymi wyobrażeniami i przekonaniami, np. o rzeczywistości politycznej, swojej w niej roli, może nawet w państwach demokratycznych prowadzić do arbitralnie podejmowanych decyzji w polityce zagranicznej. Poznanie psychologicznych uwarunkowań napotyka liczne trudności, a narzędziem przydatnym do ich identyfikacji może okazać się kod operacyjny.

Celem artykułu będzie próba wykazania użyteczności narzędzia kodu operacyjnego, mającego zastosowanie w badaniach nad poznawczymi uwarunkowaniami decydenta w analizie polityki zagranicznej na jej mikro poziomie – jednostki. W pierwszej części przywołane zostanie podejście poznawcze w badaniach nad polityką zagraniczną, jego geneza, a także wybrane narzędzie i kategorie wykorzystywane w ramach tego podejścia. Artykuł będzie zawierał konceptualizację kodu operacyjnego Alexandra George’a oraz modyfikacje i rewizje tego narzędzia przy odwołaniu do wybranych opracowań podejmujących to zagadnienie. Pogłębiony wywód dotyczący zastosowania

---

[11] R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 95.

[12] M. Hermann, *How decision units shape foreign policy: A theoretical framework*, „International Studies Review” 2001, t. 3, nr 2, s. 48.

[13] J. Ciechański, *Teorie podejmowania decyzji w polityce zagranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 1, s. 28.

[14] A. Bógdał-Brzezińska, *Jako monarcha i jako człowiek. Uwarunkowania personalne decyzji politycznych Józefa II Habsburga*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2016, s. 20–21.

tego narzędzia w badaniach nad zachowaniami politycznymi decydentów, jak również uwagi na temat przeobrażeń w nim zachodzących, zdaniem autorki, trafnie zilustrują rozwój możliwości wykorzystania kodu operacyjnego, zwłaszcza dzięki implementacji programów komputerowych. Ich zastosowanie pozwala na wskazanie nie tylko zbioru przekonań, ale również jego potencjalnych zmian. Dodatkowo, w obliczu niewielkiej literatury w języku polskim podejmującej to zagadnienie, przywołanie genezy i sposobów zastosowania kodu operacyjnego w pracach badawczych wydaje się uzasadnione. Wskazane zostaną również metody pozwalające na ustalenie systemu przekonań stanowiących kod operacyjny decydenta. W ostatniej części zostanie ukazany przykład zastosowania narzędzia kodu operacyjnego w badaniach zachowań premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira.

Podejście poznawcze w badaniach nad polityką zagraniczną

Próby zastosowania podejść poznawczych i psychologicznych w analizie zachowań jednostek w polityce zagranicznej nie są nowe[15], jednak stale narażone na krytykę, która często wiąże się z argumentem redukcyjności twierdzeń albo z ograniczonymi poznawczymi możliwościami tego typu analizy[16]. Pomimo to podejmowane są wysiłki zmierzające do wyjaśnienia zachowań decydentów w polityce zagranicznej, nawet przy założeniu braku racjonalności ich działań[17]. Wymaga to sięgnięcia do narzędzi swoistych dla innych dyscyplin. Interdyscyplinarność w badaniach nad poziomem jednostki w polityce zagranicznej wynika z zastosowania w analizie polityki zagranicznej kategorii właściwych psychologii politycznej, w tym modeli osobowościowych, a także tych związanych ze studiami nad przywództwem.

Podwaliny podejścia poznawczego w analizie polityki zagranicznej położyła praca Margaret i Harolda Sproutów, którzy zaproponowali wyodrębnienie dwóch płaszczyzn, na jakich funkcjonuje decydent (jednostka ludzka bądź grupa) i w których podejmowane są decyzje w polityce zagranicznej[18]. Ich zdaniem, decydent poza tzw. środowiskiem

---

[15] Do grona badaczy próbujących ustalić, w jaki sposób w różnych teoriach stosunków międzynarodowych uwzględniane są różne kategorie teorii psychologicznych, należą Robert Jervis, Alexander George, Herbert C. Kelman. To zagadnienie kontynuowane jest w pracach Philipa Tetlocka, zob. P. Tetlock*, Psychology and international relations theory*, „Annual Review of Political Science" 2001, t. 4, s. 67–92.

[16] O ograniczeniach tego typu analiz wspominają m.in. Hans Morgenthau i Ziemowit J. Pietraś.

[17] Valerie Hudson pisze o obserwowanej od końca lat 90. ubiegłego wieku swoistej rewolucji poznawczej (*cognitive revolution*) w analizie polityki zagranicznej (Foreign Policy Analysis, FPA). Jej zdaniem, poziom jednostki w analizie polityki zagranicznej pozwala na uchwycenie zarówno materialnych, jak i ideacyjnych uwarunkowań wpływających na decydentów. V. Hudson, *Foreign policy analysis: Actor specific theory and the ground of international relations*, „Foreign Policy Analysis" 2005, t. 1, nr 1, s. 1–30. O wpływie stanu zdrowia na decyzje w polityce zagranicznej por. J. Ciechański, *Woodrow Wilson w Wersalu, Franklin Delano Roosevelt w Jałcie: czynnik biologiczny w podejmowaniu decyzji w polityce zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe" 2004, t. 50, s. 263–278.

[18] M.H. Sprout, *Enviromental factors in the study of international politics*, „The Journal of Conflict Resolution" 1957, t. 1 nr 4, s. 309–328.

operacyjnym (sferą operacyjną – rzeczywistością), w którym działa, jednocześnie funkcjonuje w tzw. sferze psychologicznej (percepcji, wyobrażeń, ocen i oczekiwań). Nacisk na indywidualnego decydenta doprowadził do uwzględnienia, na szerszą niż dotąd skalę, czynników psychologicznych i poznawczych jako zmiennych wyjaśniających wybory dokonywane przez decydentów polityki zagranicznej. Ten kierunek w analizie polityki zagranicznych został podjęty przez wielu badaczy, zwłaszcza z kręgu nauki amerykańskiej. Jak wskazywał J. David Singer, przyjęcie różnych od systemu międzynarodowego subpoziomów analizy polityki zagranicznej, także poziomu jednostki, wprowadza potrzebę rozpoznania trudnych do uchwycenia atrybutów, takich jak: percepcja, doświadczenie czy osobowość[19]. Jednak zdaniem niektórych autorów, pomimo że „wielu z badaczy […] podąża tropem wskazówek sformułowanych przez Harolda i Margaret Sprout, to stwierdzić należy, iż proste rozdzielenie sfery psychologii i rzeczywistości (sfery operacyjnej) nie ułatwia poznania naukowego”[20].

Znaczenie sfery poznawczej i emocjonalnej w decydowaniu w polityce zagranicznej dostrzegał Robert Jervis[21], który twierdził, że psychologiczna dyspozycja lidera, granice poznawcze w sytuacji natłoku informacji dostępnych dla decydentów i ich skłonności do wybierania opcji politycznych przyczyniają się do niedoskonałych rezultatów polityki zagranicznej. W swoim studium podjął się wyszczególnienia mechanizmów przyczynowych prowadzących do błędnych spostrzeżeń, warunków, w których błędne spostrzeżenia najczęściej występują, oraz rodzajów jednostek, które są z największym prawdopodobieństwem podatne na błędną percepcję. Analizując w swoich pracach mechanizm powstawania błędnej percepcji, wyjaśniał ją jako efekt koncentracji decydenta głównie na zagrożeniach będących wynikiem anarchiczności środowiska międzynarodowego. Mechanizm błędnej percepcji w równym stopniu mógł być warunkowany wyobrażeniami decydenta o otaczającym go świecie, które są kształtowane przez jego dotychczasowe doświadczenia, także te z najwcześniejszego okresu życia. Jak podkreślał, uwarunkowania poznawcze mogą prowadzić do selektywnego wyboru informacji dotyczących sytuacji międzynarodowej, a w efekcie do błędnych decyzji w polityce zagranicznej. Jego zdaniem, przywódcy popełniają błędy systematyczne w dostrzeganiu potencjału i intencji swoich przeciwników.

Podejście poznawcze (kognitywistyczne) w analizie polityki zagranicznej[22] opiera się na założeniu, że osoby zaangażowane w proces decyzyjny w polityce zagranicznej,

---

[19] J.D. Singer, op. cit., s. 91–92.

[20] R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, w: idem (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 18.

[21] R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton 1976, s. 13 i n.

[22] Struktura odwołuje się do układu książki pod redakcją Stefana Guzziniego i Waltera Carlsanesa, którzy lokują podejście poznawcze, w tym także kod operacyjny Alexandra George'a, oraz podejście psychologiczne jako narzędzia przydatne dla analizy polityki zagranicznej na poziomie indywidualnego decydenta, S. Guzzini, W. Carlsnaes (red.), *Foreign Policy Analysis*, t. 3, *Current Theoretical Approaches to Foreign Policy Analysis*, Sage, Washington DC 2011.

dokonując konkretnych wyborów, kierują się często w sposób nieuświadomiony określonego rodzaju uwarunkowaniami poznawczymi, które mogą być rozpoznane i analizowane przez zastosowanie odpowiednich narzędzi. Można tu mówić o tzw. mapie poznawczej, teorii atrybucji, kodzie operacyjnym, a częściowo o wspomnianej już wyżej teorii poliheurystycznej. Perspektywa kognitywistyczna w badaniach nad polityką zagraniczną koncentruje się na przekonaniach decydenta i procesie, w którym te przekonania są kształtowane: skąd pochodzą?; jakie mają źródło?; w jaki sposób „przekładają" się na dokonywane przez decydentów wybory w procesie podejmowania decyzji, które artykułowane są w zachowaniach i wypowiedziach?[23]

Innymi słowy, w ramach nurtu poznawczego podejmowane są wysiłki zmierzające do zbadania i wyjaśnienia subiektywnych przesłanek wpływających na sposób postrzegania rzeczywistości przez decydenta. Można tutaj mówić o swoistym sprzężeniu pomiędzy percepcją, czyli sposobem, w jaki odbierane są zewnętrzne wobec decydenta bodźce, oraz kognicją, czyli procesem, w którym są one identyfikowane i nadawane jest im określone znaczenie[24]. Proces kognicji angażuje wykształcone przed decydenta filtry, na które składają się jego uprzedzenia, stereotypy i heurystyka (umiejętność łączenia faktów). Każdy człowiek ma zindywidualizowany zestaw filtrów wynikających z jego doświadczeń oraz cech osobowościowych. Jak podkreśla Valerie Hudson, to dzięki filtrom nasz umysł dokonuje selekcji docierających do nas informacji. Umysł ludzki nie jest predysponowany do absorpcji pełnego obrazu rzeczywistości, a poprzez filtry jesteśmy w stanie przyswajać część informacji, które wraz z upływem lat poddawane są coraz większej eliminacji. Wynika to z faktu utrwalenia sposobu postrzegania, ponieważ „przyswajamy to, co spodziewamy się zobaczyć"[25], w konsekwencji możemy mówić o błędnej percepcji. W podejściu poznawczym znajdują się również odwołania do emocji i tzw. czynników sytuacyjnych, np. wzmagających poziom stresu, jak presja czasu, które w znacznym stopniu ograniczają racjonalność wyborów decydentów.

Kod operacyjny – geneza i zastosowanie

Jednym z narzędzi badawczych, umiejscawianych w ramach podejścia poznawczego (kognitywistycznego), jest kod operacyjny[26], który w ogólnym rozumieniu zakłada, że percepcja i przekonania przywódców oddziałują na podejmowane przez nich decyzje. Koncept ten został wprowadzony do badań nad polityką zagraniczną przez Alexandra George'a. Jego genezy należy jednak szukać we wcześniejszych pracach Nathana

[23] J. Rosati, *The Power of human cognition in the study of world politics*, „International Studies Review" 2000, t. 2, nr 3, s. 53.

[24] V. Hudson, *Foreign policy analyses, classic and contemporary theory*, Rowman & Littlefield, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Plymouth 2014, s. 42–43.

[25] Ibidem, s. 43.

[26] Po raz pierwszy pojęcie „kodu operacyjnego" zostało użyte w publikacji socjologa Roberta K. Mertona. R. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, Free Press, New York 1940.

Leitesa. Ten autor *The Operational Code of the Politburo*[27] oraz *Study of Bolshevism*[28] zastosował narzędzie kodu operacyjnego do badań zachowań politycznych jednostek i elit Związku Radzieckiego. Leites dostrzegał i analizował związek pomiędzy przekonaniami o rzeczywistości politycznej decydentów a podejmowanymi przez nich działaniami. Zidentyfikował zbiór przekonań dotyczących fundamentalnych kwestii z zakresu polityki i historii, wskazując na jego wpływ w procesie podejmowania decyzji[29]. Tym samym przekonania aktorów implikują proces podejmowania decyzji, nierzadko w sposób nieuświadomiony przez samych decydentów. Dodatkowo przekonania wyznaczają treść norm, standardów i wskazówek, które wpływają na wybory polityczne aktorów, tak co do strategii, jak taktyki działań[30].

Dla konceptu Leitesa kluczowe jest też założenie, zgodnie z którym przekonania na temat natury polityki mogą podlegać analizie, ponieważ ich treść, bezpośrednio albo pośrednio, jest wyrażana przez politycznych decydentów (jednostki i grupy)[31]. Mogą być one wywnioskowane przez badacza na podstawie „różnego rodzaju danych", w tym obserwowalnych przejawów zachowań i przebiegu zjawisk, „przy zastosowaniu metod właściwych nauce o polityce"[32]. Tym samym założenia kodu operacyjnego nie różnią się od wysiłków innych podejść badawczych zmierzających do identyfikacji i wyjaśnienia przekonań, opinii i postaw decydentów politycznych. Leites nie podjął próby hierarchizacji ani nie syntetyzował wielu przekonań, zasad i norm na temat szeroko rozumianej polityki zachowań politycznych, które pozostają w istocie „zawartością" kodu operacyjnego. Za jego istotny wkład w badaniach nad systemem przekonań (kodu operacyjnego) należy jednak uznać próbę ustalenia pewnego porządku i współzależności pomiędzy poszczególnymi elementami kodu[33].

Publikacja Leitsa, pomimo że nie zawierała uniwersalnych twierdzeń, stała się inspiracją dla wielu prac i analiz. Przede wszystkim dla Alexandra George'a, który rozwinął badania nad kodem operacyjnym, wprowadzając do niego modyfikacje twierdzeń swojego poprzednika. George podjął udaną próbę uporządkowania zbioru przekonań, wskazując na jego systemowy charakter i możliwość dokonania swoistej gradacji poszczególnych elementów. Jednak, jak twierdził, punktem wyjścia dla jego badań nad kodem operacyjnym było założenie o istnieniu w środowisku decydenta

---

[27] N. Leites, *The Operational Code of the Politburo*, McGraw-Hill Book, New York 1951.

[28] Idem, *The Study of Bolshevism*, Free Press, Glencoe, 1953.

[29] Idem, *The Operational Code…*, op. cit., s. 6 i n.

[30] A. George, *The operational code: A neglected approach to the study of political leaders and decision making*, „International Studies Quarterly" 1969, t. 13, nr 2, s. 190 i n.

[31] Leites koncentrował swoją uwagę na grupie złożonej z członków biura Politycznego ZSRR, przy znacznym odwołaniu do ich cech osobowościowych. Tego typu analizy prowadził na podstawie wystąpień publicznych, korespondencji, publikacji W. Lenina i J. Stalina. N. Leites, *The Operational Code*…, op. cit., s. 7–9, 13–14.

[32] Ibidem, s. XII.

[33] A. George, *The casual nexus between cognitive beliefs and decision-making behavior. The „operational code" belief system*, w: L.S. Falkowski (red.), *Psychological Models in International Politics*, Westview Press, Boulder 1979, s. 95 i n.

tzw. ograniczeń poznawczych w racjonalnym modelu podejmowania decyzji. Jego zdaniem, „Przekonania przywódców politycznych o naturze polityki i konfliktach politycznych, sposób w jaki widzą swój wkład w kształtowanie historycznego rozwoju, a także ich ogląd rzeczywistości oraz zamiary co do wyboru strategii działania albo wybranej taktyki – cokolwiek, co mogłoby te przekonania rozpoznać jako kod operacyjny – to zasadniczy czynnik mający wpływ na decyzje podmiotów”[34]. Według George'a, w odróżnieniu od „czystej” racjonalności, charakterystycznej dla modelu racjonalnego wyboru, w politycznej rzeczywistości proces decyzyjny napotyka ograniczenia racjonalności. Po pierwsze, polityczni decydenci nie mają pełnego dostępu do informacji o bieżącej sytuacji, po drugie, ich wiedza nie daje możliwości przewidzenia konsekwencji dokonanego wyboru albo kierunku działania. Polityczni aktorzy powinni zatem mieć świadomość tych ograniczeń i próbować zaadaptować się do sytuacji, w której istnieją granice racjonalności procesu decyzyjnego. W swoich późniejszych pracach George podkreślał, że proces zmierzający do identyfikacji przekonań stanowiących treść kodu operacyjnego przywódców politycznych zasadniczo sprowadza się do uzyskania odpowiedzi na kolejne pytania: w jaki sposób decydenci w różnych politycznych kulturach i w różnych instytucjonalnych strukturach dokonują kalkulacji?; czym kierują się przy wyborze celu bądź celów działania?; w jaki sposób radzą sobie z niepewnością albo ryzykiem, albo, bardziej ogólnie, jak dostosowują środki do zamierzonych celów?[35] Innymi słowy, polityczna kalkulacja celów, środków, ryzyka czy generalnie obranej strategii działania jest tutaj kluczowym problemem wymagającym wyjaśnień.

Komponenty kodu operacyjnego – przekonania filozoficzne i instrumentalne

Fundamentem kodu operacyjnego decydenta politycznego są przekonania filozoficzne, które mogą zostać ustalone poprzez udzielenie odpowiedzi na pięć pytań dotyczących natury polityki. W skład kodu wchodzą również przekonania instrumentalne, których treść może być sprecyzowana analogicznie do przekonań filozoficznych – przez pytania, w tym przypadku o formy i sposoby realizacji przekonań filozoficznych[36].

Za kluczowe dla przekonań filozoficznych można uznać pytanie o sposób, w jaki decydent identyfikuje istotę życia politycznego oraz jak postrzega swoich oponentów[37]. Ta część systemu przekonań dotyczy również sposobu widzenia przez decydenta możliwości lub ograniczeń w realizacji przez jednostkę politycznych wartości i aspiracji, a także w jakim zakresie te perspektywy albo bariery mogą występować. W tej sferze

[34] Idem, *The Operational Code…*, op. cit., s. 197.
[35] A. George, *The causal nexus between…*, op. cit., s. 96–97.
[36] J. Ciechański, *Teorie podejmowania decyzji…*, op. cit., s. 31.
[37] A. George, *The Operational Code*…, op. cit., s. 201.

decydent może przejawiać dwa typy postaw: optymistyczną bądź pesymistyczną[38]. Kolejne pytania ilustrują wyobrażenia jednostek o: możliwości przewidywania lub braku predykcji przyszłych zdarzeń, krótko mówiąc, zawiera się w pytaniu, czy istnieje możliwość przewidzenia przyszłości? Jeżeli odpowiedź jest pozytywna, to w jakim stopniu możliwość predykcji występuje?

Kluczowa dla poziomu jednostki w analizie polityki zagranicznej jest również część systemu przekonań, która wiąże się ze sposobem postrzegania roli i znaczenia przywódcy w tzw. rozwoju historycznym. Jak zaznacza George, chodzi tutaj o ustalenie, czy jednostka może kontrolować polityczną rzeczywistość oraz w jaki sposób może ją kształtować zgodnie z pożądanymi przez siebie kierunkami. Odpowiedź na ostatnie z pytań pozwala ustalić przekonanie jednostki o występowaniu tzw. przypadkowych zdarzeń i sytuacji, które potencjalnie mogą wpływać na rzeczywistość. Czy według decydenta tego typu zdarzenia mają charakter jedynie incydentalny i małoznaczący, a główną siłą sprawczą dla kształtowania rzeczywistości politycznej jest jednostka? Czy raczej przypadkowe sytuacje, bez udziału decydenta, mogą „odwrócić bieg historii"?

Zbiór filozoficznych przekonań ujawnia sposób, w jaki decydent postrzega naturę politycznej rzeczywistości, ale to przekonania instrumentalne ilustrują, jaka taktyka znajdzie zastosowanie przy realizacji przekonań filozoficznych. Obejmują one pytanie o najlepszą według decydenta selekcję celów politycznych, to z kolei łączy się z pytaniem o optymalizację działań, także w zakresie dostosowania środków do założonych celów. Dokonywana jest tutaj fragmentacja zadań przy jednoczesnym ustaleniu sposobu działania, dzięki któremu możliwe jest unikanie tzw. przypadkowych zdarzeń. Z poprzednim pytaniem łączy się kolejne: w jaki sposób można obliczyć (kalkulować) ryzyko politycznych działań? Albo czy jest możliwa kontrola ryzyka, tak by mieściło się ono w granicach akceptowalnych dla decydenta? George poświęca kwestii ryzyka dużo miejsca, akcentując istotne różnice w sposobie postrzegania ryzyka i jego granic przez poszczególnych liderów politycznych[39]. Do przekonań instrumentalnych należy również postrzeganie użyteczności konkretnych sposobów zachowań dla realizacji założonych celów[40].

Podsumowując pytania zmierzające do ustalenia systemu przekonań, można powiedzieć, że kod operacyjny odwołuje się do przyjętych przed decydenta założeń oraz twierdzeń na temat:

1. Fundamentalnej natury polityki i politycznego konfliktu, a także sposobie postrzegania oponentów (P – 1).
2. Ogólnych szans/możliwości/perspektyw dla osiągania przez jednostkę celów, wyrażających kluczowe dla niego polityczne wartości (P – 2).
3. Stopnia, w jakim polityczne sytuacje mogą być przewidywalne (P – 3).

[38] Ibidem, s. 202–203.
[39] Ibidem, s. 215.
[40] Ibidem, s. 216.

4. Zakresu, w jakim polityczni przywódcy mogą wpływać na „proces dziejowy w polityce" i w jakim ewentualnie mogą go kontrolować (P – 4).
5. Znaczenia „przypadkowości" potencjalnych zdarzeń, a nawet procesów, które mogą wpływać na rzeczywistość polityczną (P – 5).

Przekonania instrumentalne, wiążące się ze strategią i taktyką, będą obejmować takie kwestie jak:

1. Najlepsze (z punktu widzenia decydenta) podejścia do wyboru celu politycznych działań (I – 1).
2. Sposób, w jaki cele mają być efektywnie osiągnięte (I – 2).
3. Podejście do kalkulacji, kontroli oraz granic akceptacji dla pojawiającego się ryzyka (I – 3).
4. „Wyczucie czasu" w podejmowaniu określonych decyzji i działań (I – 4).
5. Użyteczność i rola środków wykorzystywanych do osiągania własnych interesów[41] (I – 5).

Zgodnie z założeniami George'a ludzie wykazują silną tendencję, by dostrzegać to, co na podstawie swoich dotychczasowych przekonań spodziewają się zobaczyć. Tym samym są bardziej wyczuleni na te informacje, które są zgodne z ich wcześniejszymi przekonaniami, aniżeli na te, które są z przekonaniami sprzeczne. Wybiórcza selekcja informacji prowadzi do uporczywości przekonań, a tendencyjność systemu przekonań ma konsekwencje dla polityki zagranicznej, zwłaszcza w sposobie postrzegania przeciwników i zagrożeń, które w efekcie mogą prowadzić do pogrzebania ewentualnych szans zażegnania konfliktu. Przekonania filozoficzne implikują sytuację, w której lider podejmuje działania zmierzające do ochrony treści tych przekonań przed arbitralną zmianą. Przekonania te mogą z upływem czasu stać się częścią kultury politycznej elit, która systematycznie może być transformowana przez nowych liderów.

W swoich późniejszych pracach George stwierdzał, że system przekonań jako taki może podlegać pewnym modyfikacjom wynikającym z osobowości lidera[42]. Przywołując jako przykład dwa różne typy osobowościowe przywódców Związku Radzieckiego: Stalina i Chruszczowa, wskazywał, że idiosynkratyczne zachowania pierwszego z nich wynikały w zasadniczej mierze z jego systemu przekonań, a częściowo z jego cech osobowościowych. Za równie istotne dla modyfikacji kodu operacyjnego uważał tzw. czynniki środowiskowe, spośród których za najbardziej szkodliwy uznał stres. Wymienił cztery główne (negatywne) efekty podejmowania decyzji w warunkach stresu:

1. Osłabienie uwagi i percepcji,
2. Usztywnienie kognicji,
3. Zawężenie perspektyw, także co do możliwych wyborów działania,
4. Obarczanie winą za konflikt jedynie oponentów.

---

[41] A. George, *The causal nexus between…*, op. cit., s. 99–101.

[42] A. George, E. Stern, *Harnessing conflict in foreign policy making: From devil's to multiple advocacy,* „Presidential Studies Quarterly" 2002, t. 32, nr 3, s. 487.

Do czynników środowiskowych George zaliczył również strukturę organizacyjną, w której funkcjonuje decydent, a także sposób, w jaki jest ona zarządzana. Z uwagi na czynniki środowiskowe decydent może być zmuszony do stosowania tzw. racjonalności politycznej, tj. uwzględnienia w procesie decyzyjnym zasobów, którymi dysponuje, potrzeb politycznego wsparcia (zarówno wewnątrz organizacji, jak i na zewnątrz), wypracowania kompromisu „wymaganego przez czas i miejsce”[43].

Ewolucja i rewizja kodu operacyjnego

Zaproponowane przez George'a narzędzie analityczne kodu operacyjnego uległo zrewidowaniu w pracach takich badaczy jak Ole Holsti[44], wspomniany już Robert Jervis czy Jack Levy, ci ostatni jednak wysuwali na pierwszy plan w swoich badaniach, obok tendencyjności, zagadnienia konfliktu i zagrożenia.

Ole Holsti, kontynuując badania nad systemem przekonań, implementował do nich trójstopniowy model, który zasadniczo miał być podstawą do ukazania przekonań filozoficznych związanych z pytaniami o naturę politycznego świata oraz źródeł konfliktu. Uzyskał w ten sposób sześć typów kodów operacyjnych przywódców politycznych A, B, C, D, E, F[45].

	Czym charakteryzuje się natura życia politycznego?	
Co jest zasadniczym źródłem konfliktu?	**Harmonia (konflikty mają charakter czasowy)**	**Konflikt (konflikty występują nieprzerwanie)**
Ludzka natura	A	D
Cechy narodowe	B	E
System międzynarodowy	C	F

Rysunek 1. Typologia kodów operacyjnych przywódców politycznych

Źródło: O. Holsti, *The "operational code" approach approach to the study of political leaders: John Foster Dulles philosophical and instrumental beliefs*, „Canadian Journal of Political Science" 1970, t. 3, nr 1, s. 156–157.

Kolejnym krokiem w formułowaniu przez Holstiego modelu było zestawienie kodów operacyjnych z tzw. czynnikami sytuacyjnymi, tj. osobistymi ambicjami jednostki, dostępem do informacji, poziomem stresu, co pozwoliło na przedstawienie dwóch wniosków. Po pierwsze, przekonania mają tendencję do umacniania się, aż

[43] A. George, *On Foreign Policy. Unfinished Business*, Paradigm Publishers, Boulder 2006, s. 63 i n.

[44] O.R. Holsti, *Cognitive dynamics and images of enemy*, „Journal of International Affairs" 1967, t. 2, 1967, s. 16 i n.; idem, *The "operational code" approach to the study of political leaders: John Foster Dulles philosophical and instrumental beliefs*, „Canadian Journal of Political Science" 1970, t. 3, nr 1, s. 123–157.

[45] Idem, *The "operational code" approach*…, op. cit., s. 150–155.

do wykształcenia spójnego systemu. Po drugie, w szczególnych warunkach system przekonań może hamować u decydentów „widzenie" alternatywnych wyborów i w ten również sposób wpływać na finalną decyzję.

Idąc tym samym tropem, Stephen Walker uznał, że decydent może mieć więcej niż jeden kod operacyjny, w zależności bowiem od czynników sytuacyjnych system przekonań będzie podlegał modyfikacjom, aż do ukształtowania kodu operacyjnego nowego typu[46]. W swoich badaniach dokonał dalszej rewizji prac George'a oraz twierdzeń Holstiego i ograniczył liczbę potencjalnych typów kodów operacyjnych do czterech. Podstawą ich wyłonienia miały być przekonania filozoficzne: o naturze polityki (oznaczone symbolem P – 1), a także przekonanie instrumentalne dotyczące obranej strategii, koniecznej do realizacji zakładanych celów (symbol I – 1)[47]. W ramach przekonania I – 1 wskazywał możliwość wyboru przez decydenta zachowania: asertywnego albo umiarkowanego. Zestawienie przekonań filozoficznych P – 1 oraz przekonań instrumentalnych I – 1 doprowadziło Walkera do wytypowaniu czterech typów przywództwa.

	Czym charakteryzuje się natura życia politycznego P – 1?		
Jakie środki gwarantują osiąganie zakładanych celów? (–1)	**Konflikt**	**Współpraca (+1)**	**I – 1**
Konflikt (–1)	**Typ asertywny – Rewizjonistyczny**	**Typ asertywny – *status quo***	
Współpraca (+1)	**Typ umiarkowany – rewizjonistyczny**	**Typ umiarkowany – *status quo***	

Rysunek 2. Typologia przywództwa w polityce zagranicznej

Źródło: S.G. Walker, *The evolution of operational code analysis*, „Political Psychology" 1990, t. 11, nr 2, s. 408.

Na tym etapie Walker za kluczowe do wyznaczenia typu przywództwa uznał jedno z przekonań filozoficznych i jedno przekonanie instrumentalne. Kolejnym krokiem w konstruowaniu typów kodu operacyjnego, już wspólnie z Markiem Schaferem[48], było uwzględnienie przekonań decydenta o znaczeniu jednostki w rozwoju historycznym, oznaczonego wyżej symbolem P – 4[49]. Następnie, posługując się układem trzech osi, na których oznaczyli potrzeby: władzy, przynależności (afiliacji) oraz osiągnięć,

[46] S. Walker, *The motivational foundations of political belief systems: A re-analysis of the operational code*, „International Studies Quarterly" 1983, t. 27, nr 2, s. 179 i n.

[47] S.G. Walker, *The evolution of operational code analysis*, „Political Psychology" 1990, t. 11, nr 2, s. 404–418.

[48] S.G. Walker, M. Schafer, *Belief systems as causal mechanisms in world politics: An overview of operational code analysis*, w: S.G. Walker, M. Schafer (red.), *Beliefs and Leadership of Operational Code Analysis*, Palgrave, Gordonsville 2006, s. 12 i n.

[49] Ibidem, s.13.

uzyskali cztery typy kodu operacyjnego: A, B, C, DEF, ustalając dla każdego z nich kolejność preferencji, z podziałem na preferencje jednostki, dotyczące jej własnych oraz cudzych zachowań.

(Potrzeba afiliacji)	**Typ A**	**Typ C**	**(Przekonanie o sprawczości jednostki, potrzeba osiągnięć)**
(Potrzeba kontroli i władzy)	**Typ DEF**	**Typ B**	

Rysunek 3. Zrewidowana typologia kodów operacyjnych

Źródło: S.G. Walker, M. Schafer, *Belief systems as causal mechanisms in world politics: An overview of operational code analysis*, w: S.G. Walker, M. Schafer (red.), *Beliefs and Leadership of Operational Code Analysis*, Palgrave, Gordonsville 2006, s. 12–16.

Na przykład wyodrębniony typ A charakteryzuje się przekonaniami o czasowym konflikcie, którego źródłem jest brak zrozumienia we wzajemnych relacjach. Tym samym tzw. spirala konfliktu opiera się na błędnej percepcji oraz impulsywnych reakcjach. Jednocześnie typ A przejawia wysoką potrzebę afiliacji i przynależności, unikając eskalacji konfliktogennych sytuacji. To w sumie prowadzi do ustalenia kolejności preferencji, w której na pierwszym miejscu wymienione jest dążenie do przyjęcia porozumienia (głównie poprzez negocjacje), a preferencje takie, jak: dominacja i propozycje zmiany, zajmują dwa ostanie miejsca w sekwencji. Natomiast dla typu DEF konflikt ma charakter stały, wynikający z natury ludzkiej, ale również z uwarunkowań systemowych – międzynarodowej anarchii. Charakterystyczne jest dla tego typu przekonanie o niewielkich możliwościach przewidzenia przyszłości, podobnie jak o ograniczonym wpływie przywódcy w kształtowaniu historycznego rozwoju. Ewentualny optymizm wobec obranych celów jest silnie skorelowany z jakością przywództwa politycznego, w tym dążenia do zachowania władzy i kontroli. Mamy tu zatem do czynienia z tendencją do elastycznego wyznaczania celów, stosownie do posiadanej przez decydenta władzy. Także kolejność preferencji została przestawiona: na pierwszy miejscu znajduje się potrzeba dominacji, na drugim dążenie do przyjęcia porozumienia. Zdaniem autorów, przy zastosowaniu reguł właściwych dla teorii gier możliwe jest wskazanie zachowań przywódców każdorazowo przy wybraniu przez nich strategii zakładającej współpracę albo konflikt[50].

Warto w tym miejscu przywołać metody, które mogą mieć zastosowanie do identyfikacji przekonań kodu operacyjnego przywódców politycznych. Obaj prekursorzy tego narzędzia: Leitse i George, postulowali, by ustalać składający się na niego system przekonań metodami stosowanymi w naukach politycznych. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj analiza treści obejmująca „zawartość" wystąpień publicznych, publikacji, oficjalnej oraz prywatnej korespondencji decydentów. Metodom poznania przekonań znaczną uwagę poświęcił Stephen G. Walker. Wskazywał, że zastosowanie tej kategorii

[50] Ibidem, s. 14 i n.

wymaga znajomości „materii trudnej do zbadania, ale nie niemożliwej”[51]. Do listy metod można dodać upowszechniony przez Walkera program komputerowy VICS (the Verbs in Context System)[52], służący analizie treści na podstawie czasowników pojawiających się w wystąpieniach przywódców. Czasowniki są kodowane za pomocą słownika, a następnie dzięki wskaźnikom wyznaczane są preferencje polityczne i strategiczne według dziesięciu pytań dotyczących przekonań filozoficznych i instrumentalnych, które kilka dekad wcześniej zostały opracowane przez George’a. Innym przykładem komputerowego programu wykorzystującego analizę zawartości jest Profiler Plus[53].

Zastosowanie kodu operacyjnego w analizie polityki zagranicznej – przykład Tony’ego Blaira

Celem tej części jest próba ukazania zastosowania narzędzia kodu operacyjnego w badaniu praktyki politycznej. Wybór systemu przekonań premiera Wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira, zwłaszcza w kontekście jego decyzji o prowadzeniu wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi wojny w Iraku, wydaje się uzasadniony, gdyż może stanowić ilustrację znaczenia subiektywnych uwarunkowań w procesie decyzyjnym polityki zagranicznej. W tym przypadku interwencja rozpoczęta 20 marca 2003 r., w ramach sił sprzymierzonych, bywa określana w brytyjskiej literaturze mianem „wojny Tony’ego Blaira” (*Tony Blair’s War*)[54], co wskazuje na znaczenie jednostkowej decyzji o zbrojnym zaangażowaniu Wielkiej Brytanii, rozstrzygnięciu zdeterminowanym emocjonalnymi i poznawczymi uwarunkowaniami Blaira.

Punktem wyjścia dla sformułowania kodu operacyjnego premiera Wielkiej Brytanii jest założenie, zgodnie z którym, najprościej ujmując, „ludzie mówią to, co myślą”[55]. Poprzez zastosowanie modelu implementowanego do badań nad kodem operacyjnym przez Walkera analizie zostały poddane wystąpienia publiczne Blaira. Użycie tego narzędzia prowadzi do rozpoznania przekonań o politycznej rzeczywistości (filozoficznych) oraz tych dotyczących sposobu działań (przekonania instrumentalne). Głównym zamierzeniem jest ustalenie, w jakim stopniu w kodzie operacyjnym mogą zachodzić zmiany, także ze względu na źródło pozyskiwanych danych.

Autorka na podstawie systemu ProfilerPlus[56] dokonała analizy wystąpień premiera Wielkiej Brytanii przedstawianych przez niego w środkach masowego przekazu

---

[51] S.G. Walker, *The evolution of operational*…, op. cit., s. 407.

[52] S.G. Walker, M. Schafer, M. Young, *Systematic procedures for operational code analysis: Measuring and modeling Jimmy Carter’s operational code*, „International Studies Quarterly” 1998, t. 42, nr 1, s. 175–189.

[53] https://profilerplus.org/default.aspx (data dostępu: 12.10.2016).

[54] P. Lee, *Blair’s Just War*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013, s. 47.

[55] S.B. Dyson, *New Labour, leadership, and foreign policy-making after 1997*, w: O. Daddow, J. Gaskarth (red.), *British Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011, s. 69.

[56] Badania prowadzone z zastosowaniem Programu ProfilerPlus zostały przeprowadzone od sierpnia 2016 do lutego 2017 r. Impulsem do podjęcia tej problematyki był udział w seminarium Profesora Neila MacFarlane’a, w tym wskazówki dotyczące metodologii badań nad przywództwem w polityce zagranicznej.

oraz korespondencji oficjalnej, w okresie bezpośrednio poprzedzającym interwencję zbrojną w Iraku od połowy 2002 r., w trakcie sprawowania funkcji premiera, a także po formalnym złożeniu przez Blaira urzędu 27 czerwca 2007 r. Ostatnie z wystąpień uwzględnione w badaniach ukazało się 6 lipca 2016 r., tuż po zakończeniu prac komisji rządowej pod przewodnictwem Johna Chilcota. Komisja została powołana w 2009 r. przez Gordona Browna w celu przeprowadzenia dochodzenia w sprawie interwencji brytyjskiej w Iraku (dalej jako Raport Chilcota)[57].

Wytypowane wystąpienia z lat 2002–2007 poddano analizie w ramach wspomnianego programu, a uzyskane wyniki pozwoliły na sformułowanie systemu przekonań składającego się na kod operacyjny Blaira[58]. Wykazały one silne przekonanie o możliwości indywidualnego wpływu na rozwój wydarzeń w polityce zagranicznej, zarówno na etapie planowania i inicjowania działań, jak i w momencie, gdy dochodzi do ich wystąpienia. To oczywiście łączy się ze znaczną pewnością siebie, formułowaniem autorytarnych sądów, a jednocześnie poczuciem odpowiedzialności za grupę (naród, państwo). Równie mocna (blisko maksymalnego poziomu) okazała się potrzeba sprawowania kontroli i władzy, w tym przypadku program wykazał skłonność do werbalizowania zagrożeń, a nawet podejmowania działań z użyciem siły militarnej. Warto zwrócić uwagę na zorientowanie podmiotu na realizację zadań, tutaj program wygenerował wyniki, które wskazują na umiarkowany nacisk na interakcje z innymi podczas rozwiązywania problemów, a wielokrotnie użyte słowa: osiągnięcia, plan, pozycja, propozycja, zalecenie i taktyka mają wykazywać wysoki stopień zaangażowania premiera[59].

Kolejnym krokiem było porównanie uzyskanych wyników z wydaje się, że najbardziej wyczerpującym studium kodu operacyjnego Blaira autorstwa Stephena B. Dysona[60]. Dzięki zastosowaniu wspomnianych wyżej programów VICS oraz ProfilerPlus Dyson analizował wystąpienia Blaira w Izbie Gmin w latach 1997–2007 i w ten sposób uzyskał dane niezbędne do skonstruowania systemu przekonań ówczesnego premiera Wielkiej Brytanii. Według niego Tony Blair w okresie sprawowania urzędu premiera wykazywał daleko idące przekonanie o sprawczości jednostki, w tym możliwości indywidualnego wpływu na bieg historii. W zbiorze przekonań filozoficznych na uwagę zasługuje poziom braku zaufania w stosunku do politycznych oponentów, który zgodnie z wynikami badań uplasował się na średniej (przeciętnej) wysokości. Natomiast analogicznie do tych wyników wykazana została bardzo wysoka potrzeba władzy i kontroli. Według przyjętych ustaleń Blair przejawiał również niski

[57] *The Report of the Iraq Inquiry Executive Summary, Report of a Committee of Privy Counsellors*, London 2016.

[58] ProfilerPlus Analysis Results, Profiler Version: 7.1.5, https://profilerplus.org/user/helpoutput.aspx (data dostępu: 11.12.2016).

[59] Ibidem.

[60] Stephen B. Dyson poprzez zastosowanie programów określił kod operacyjny Blaira w różnych okresach sprawowania urzędu, koncentrując uwagę na interwencjach w Kosowie i Iraku. S.B. Dyson, *Personality and foreign policy: Tony Blair's Iraq decisions*, „Foreign Policy Analysis" 2006, t. 2, s. 304–306.

poziom tzw. złożoności konceptualnej, czyli zdolności rozumienia komponentów środowiskowych: idei, aktorów i sytuacji.

Zestawienie własnych wyników z danymi wygenerowanymi przez Dysona pozwoliło na wykazanie niewielkich różnic w kodzie operacyjnym Blaira. Wydaje się, że w wypowiedziach poza parlamentem przejawiał większą skłonność do akcentowania własnej roli w rozwiązywaniu spraw w polityce zagranicznej. To różnicuje nieco wyniki „pewności siebie", które w badaniach Dysona znalazły się na poziomie średniej, natomiast z wypowiedzi poza Izbą Gmin uzyskano wynik plasujący się na poziomie ponad przeciętną. Oba badania wskazały na silne przekonanie o tzw. sprawczości jednostki, a także niską złożoność konceptualną.

W dalszej części badań uzyskane wyniki zestawiono z przekonaniami składającymi się na kod operacyjny byłego premiera po rezygnacji w 2007 r. Tutaj program PlofirerPlus znalazł zastosowanie w analizie przemówień i wystąpień Blaira, w których odnosił się do udziału Wielkiej Brytanii w interwencji zbrojnej w Iraku oraz swojej w tym roli[61]. Szczególną uwagę poświęcono wystąpieniu z 6 lipca 2016 r., w którym były już premier przedstawiał udział swój oraz innych członków jego gabinetu w podjęciu decyzji o interwencji. W wysokim stopniu odpowiadają one wynikom uzyskanym w poprzednio przywołanych badaniach. Porównanie wyników pozwoliło stwierdzić, że opracowany na podstawie zróżnicowanych źródeł system przekonań filozoficznych i instrumentalnych wykazuje zasadniczą spójność. Uwzględniając zakres czasowy od 2002 do 2016 r., analiza potwierdza, że kod operacyjny Blaira, choć podlegał nieznacznym modyfikacjom, wykazuje dużą tendencję konsolidacji. Nawet kilka lat po zakończeniu sprawowania urzędu dominuje w nim przekonanie o znaczącej roli jednostki w podejmowaniu działań w sferze polityki zagranicznej.

Tym samym, zestawiając uzyskane wyniki prac[62], można wskazać, że dominującym powodem zaangażowania Blaira w wojnę przeciwko Irakowi były jego przekonania filozoficzne: wiara w możliwości kontrolowania zdarzeń oraz znaczna potrzeba sprawowania kontroli i władzy. Dodatkowo motywem dla podjęcia tego rodzaju decyzji była jego „moralna perspektywa" w polityce międzynarodowej. „W porównaniu z innymi liderami Blair uważał, że środowisko międzynarodowe jest podatne na wpływy"[63], co było przekonaniem podzielanym w tym samym czasie przez George'a W. Busha, a „Wielka Brytania jest wpływowym aktorem w systemie międzynarodowym". Blair postrzegał również świat międzynarodowej polityki w kategoriach absolutnych, kategoryzował ludzi wedle kryterium „dobry" kontra „zły" i przejawiał silną chęć

[61] Znacząca część wystąpień publikowana jest na oficjalnej stronie internetowej byłego premiera http://www.tonyblairoffice.org/news/entr=/P590/ (data dostępu:11.12.2016).

[62] J. Kaarbo, *Prime Minister leadership styles in foreign policy decision-making: A framework for research*, „Political Psychology" 1997, t. 18, s. 557.

[63] M. Schafer, S. Walker, *Democratic leaders and the democratic peace: The operational codes of Tony Blair and Bill Clinton*, "International Studies Quarterly" 2006, t. 50, s. 572.

kontrolowania[64]. To właśnie przekonania Blaira o znaczącej roli jednostki w rozwoju historycznym (P – 4), a także silna potrzeba sprawowania kontroli i władzy, przy przeświadczeniu o naznaczonej konfliktem naturze życia politycznego (P – 1) oraz preferencji do podejmowania aktywnej polityki, stanowią komponenty jego kodu operacyjnego.

Uzyskane wyniki pozwalające na ustalenie kodu operacyjnego znajdują potwierdzenie w zachowaniu byłego premiera, zwłaszcza ujawnionej w Raporcie Chilcota korespondencji kierowanej do prezydenta Stanów Zjednoczonych. W liście z lipca 2002 r.[65], a zatem na kilka miesięcy przed rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1441, jak również przed wyrażeniem zgody na podjęcie interwencji przez brytyjski parlament, Blair jasno przedstawił swoje stanowisko pełnego zaangażowania w wojnę z Irakiem. Rozpoczynając list od słów „Będę z Tobą, cokolwiek się stanie..", akcentuje przekonanie o znaczącej roli przywódców w podejmowaniu decyzji w polityce zagranicznej. W dalszej części listu, pisząc „Termin uderzenia mógłby przypaść na styczeń/luty przyszłego roku. Kluczowe jest jednak nie kiedy, ale jak", zdaje się ostatecznie potwierdzać arbitralność decyzji o interwencji zbrojnej, bez konieczności uzyskania legitymizacji od organów ONZ, krajowego parlamentu, a nawet własnego rządu. Można zatem stwierdzić, że treść korespondencji, a przede wszystkim decyzje Blaira dotyczące interwencji w Iraku odpowiadają jego przekonaniom, stanowiącym komponenty kodu operacyjnego. Więcej, kod operacyjny jednostki, ustalony w ramach studium przypadku, wykazał tendencję do umacniania się, co mogło hamować podjęcie alternatywnego wyboru i w konsekwencji wpłynąć na ostateczna decyzję.

Zakończenie

Podjęcie konceptu jednostki w analizie polityki zagranicznej wydaje się zadaniem trudnym, zwłaszcza w obliczu podnoszonego przez niektórych z autorów braku walorów eksplanacyjnych czy poznawczych tego podejścia. Stąd na gruncie polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych pojawiają się propozycje, by poziom jednostki zastąpić poziomem decyzji[66], w którym racjonalny aktor „określa cele i środki działania, stosownie do przyjętego modelu decyzyjnego". Jednocześnie zachowania przywódców w polityce zagranicznej, jak również czynników warunkujących te zachowania, stają się coraz częściej przedmiotem analiz[67]. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w pojawieniu się nowych narzędzi pozwalających na coraz szerszą skalę

[64] S.B. Dyson, *Personality and foreign policy…*, op. cit., s. 293.

[65] Tekst listu http://www.iraqinquiry.org.uk/media/243761/2002-07-28-note-blair-to-bush-note-on-iraq.pdf (data dostępu: 9.12.2016).

[66] W. Kostecki, *Poziomy analizy polityki zagranicznej*, w: E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 122 i n.

[67] Przykładem może być monografia autorstwa Jerzego Ciechańskiego pt. *Czynnik biologiczny w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

sprawdzać weryfikowalność twierdzeń na temat materii – niezwykle trudnej do zbadania – umysłu człowieka. Impulsem do rozwoju badań nad siłą sprawczą jednostki w polityce zagranicznej może być, zgodnie z postulatem Singera, próba połączenia analiz na dwóch poziomach: państwa i jednostki, co dało podstawy do rozwoju teorii poliheurystycznej w analizie polityki zagranicznej. Zestawienie poziomów wymaga uprzednich analiz prowadzonych odpowiednio na poziomie państwa – procesu decyzyjnego oraz mikropoziomie – jednostki. W tym ostatnim przypadku dla wyjaśnienia podjętych decyzji, a zwłaszcza motywów, którymi kieruje się decydent, oraz uwarunkowań determinujących jego decyzje w polityce zagranicznej użyteczne może być zastosowanie zmodyfikowanego i wydaje się, że coraz bardziej udoskonalonego narzędzia kodu operacyjnego.

The Power of Conviction – The Application of Operational Code in Foreign Policy Analysis

The article addresses the issue of operational code in foreign policy studies, from the point of view of an individual decision-maker. It presents the conceptualisation of operational code as an instrument of foreign policy analysis, its evolution and application in studies of the decision-making process. By identifying the convictions that constitute the operation code of political leaders, including through the implementation of computer software, we could explain the choices and decisions that individuals take in the process of decision-making in foreign policy. The article includes a case study in which operation code has been used as an instrument to establish the system of convictions of UK Prime Minister Tony Blair, which determined his decisions taken with regard to the Iraq War in 2003.

Keywords: foreign policy analysis, individual, Alexander George, operational code, Tony Blair, Iraq War.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201708

Utylitaryzm w klasycznej ekonomii politycznej

Łukasz Gołota

Uniwersytet Warszawski

Utylitaryzm miał duży wpływ na scementowanie założeń myśli ekonomicznej – szczególnie w kształtowaniu jej aksjomatycznej podstawy: wyobrażenia natury człowieka – wolnego politycznie i ekonomicznie, racjonalnego i egoistycznego indywidualisty. Produktu europejskiej filozofii i historii: oświecenia, pozytywizmu, utylitaryzmu, Francuskiej Rewolucji czy brytyjskiego empiryzmu i liberalizmu. Przyjęcie koncepcji homo oeconomicus stało się punktem wyjścia do refleksji nad ekonomią dla szkoły klasycznej, neoklasycznej i po dzień dzisiejszy kształtuje rozumienie zjawisk ekonomicznych. Klasyczni twórcy utylitaryzmu: Jeremy Bentham, John Stuart Mill i Francis Edgeworth byli uznanymi ekonomistami. Wspomniane założenia, typowe dla cywilizacji Zachodu, legły u podstaw formowania postulatów ekonomii politycznej. Zakres ingerencji założeń utylitaryzmu w kształtowanie ekonomii jako nauki nadał kierunek jej rozwojowi, stanowiąc jednocześnie instrument metodologiczno-pojęciowy objaśniający naturę i mechanikę zjawisk ekonomicznych. Doktryna utylitarna wniosła do ekonomii pojęcie szczęścia, w nauce tej definiowanego jako użyteczność – przyczynku rewolucji marginalistycznej; uznawana jest za źródło ekonomii dobrobytu i teorii podziału; bezpośrednio kształtowała koncepcje państwa i prawa w ekonomii, rozwinęła teorię handlu międzynarodowego, a jej konsekwencjalizm daje działaniom ekonomicznym bezpośrednie odniesienie do zasad moralności. Wszystko to sprawia, że utylitaryzm jest bardzo przydatnym instrumentem rozumienia i tłumaczenia zjawisk ekonomicznych, szczególnie w obszarze kulturowym, który ją zrodził i w którym się rozwinęła. Pozwala na pełniejsze odczytanie rzeczywistości międzynarodowej w obszarze handlu, finansów czy przepływów czynników produkcji.

Słowa kluczowe: utylitaryzm, J.S. Mill, użyteczność, szkoła klasyczna, ekonomia polityczna.

Celem artykułu jest próba zbadania wpływu, jaki utylitaryzm, jako doktryna moralna, wywarł na ukształtowanie się postulatów ekonomii klasycznej. Zabieg metodologiczny polegający na zastosowaniu utylitaryzmu jako narzędzia badawczego, w nieśmiałym zamyśle autora, ma stworzyć warunki dla lepszego poznania i zrozumienia niektórych obszarów dawnej i współczesnej ekonomii politycznej. To z kolei pozwoli na uzyskanie pełniejszego obrazu międzynarodowych mechanizmów gospodarczych

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

Współczesne postrzeganie i rozumienie ekonomii – szczególnie w państwach Zachodu – jest mocno zakorzenione w tradycjach klasycznych ekonomii, ugruntowane europejskimi wizjami liberalnego społeczeństwa z dominującą rolą indywidualizmu i pełnej niezależności jednostki. Niezależność ta obejmuje nie tylko władze, ale również społeczeństwo, zarówno w wymiarze politycznym, jak i ekonomicznym. Brytyjska doktryna utylitaryzmu scementowała założenia klasyczne ekonomii z osiągnięciami społeczno-politycznymi XIX w., tworząc obraz człowieka wolnego – indywidualisty, homo oeconomicus, egoisty, którego jedynym celem jest powiększanie szczęścia, a więc osiągnięcie indywidualnej korzyści.

Wyobrażenie o człowieku – racjonalnym egoiście nabrało charakteru aksjomatu. Na nim opiera się cała ekonomia neoklasyczna oraz nawiązująca do niej doktryna neoliberalizmu uprzedmiotowiona w dokumencie *Washington Consensus*. Jest to wizja charakterystyczna dla Zachodu, więc, o ile utylitaryzm będzie przydatnym instrumentem objaśniania zjawisk ekonomicznym w obszarze cywilizacji zachodniej, o tyle trudniej będzie z niego skorzystać w kulturach o odmiennych wartościach (dobro wspólne, hierarchiczność, kolektywizm[1]).

Jak zauważa słynny austriacki ekonomista Joseph Schumpeter (1883–1950), John Stuart Mill (1806–1873)[2] wraz z ojcem – Jamesem Millem[3] i Jeremym Benthamem (1748–1832)[4] stali się patronami i sprawcami osobliwego sojuszu między ekonomią a utylitaryzmem, co zostało zaakceptowane i było kontynuowane przez następców i afirmantów myśli, takich jak William S. Jevons[5] (1835–1882) czy Francis Edgerworth (1845–1926)[6]. Schumpeter uważa, że to właśnie aplikacja utylitaryzmu do ekonomii zdecydowała o roli, jaką on odegrał w historii ekonomii – większą nawet niż w dziedzinie filozofii[7]. Richard A. Posner (ur. 1939), wykładowca na University of Chicago, zasadnie postawił nawet pytanie, czy utylitaryzm jest tym samym co ekonomia[8].

---

[1] Ze względu na różnice wartości trudne do zrozumienia będzie dla Europejczyka czy Amerykanina fakt dobrowolnego oddawania przez obywateli Korei Południowej prywatnych zasobów złota w celu ratowania narodowej waluty. Fakt ten miał miejsce w czasie kryzysu finansowego w 1997 r. Zob. *Koreans give up their gold to help their country*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/world/analysis/47496.stm (data dostępu: 19.03.2017).

[2] John Stuart Mill – syn Jamesa Milla, filozof, ekonomista, historyk, polityk, autor najbardziej spójnej i rozwiniętej doktryny utylitarnej. Zob. J.S. Mill, *Utilitarianism*, w: *Essays on Ethics, Religion and Society*, University of Toronto, Toronto 1969.

[3] James Mill – filozof, historyk, pracownik British East India Company, przyjaciel Benthama i propagator jego prac.

[4] Jeremy Bentham – filozof, ekonomista, politolog, w swoich pracach często odwoływał się do utylitaryzmu, zainspirował J.S. Milla. Zob. J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, tłum. B. Nawroczyński, PWN, Kraków 1958.

[5] William Stanley Jevons – angielski ekonomista, metodolog i logik, czołowa postać szkoły neoklasycznej, twórca subiektywistycznej teorii wartości.

[6] Edgerworth wraz z Marshallem zaprezentowali niektóre teorie Milla za pomocą technik matematycznych i wykresów.

[7] Por. J.A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, Oxford 1954, s. 408–409.

[8] R.A. Posner, *Utilitarianism, economics, and legal theory*, „The Journal of Legal Studies" 1979, nr 1, s. 103.

Geneza i istota doktryny utylitarnej

Źródeł doktryny utylitarnej poszukiwać należy w spuściźnie filozoficznej Grecji. Za jej twórcę uznaje się Protagorasa z Abdery. Filozofa – sofistę, który swoim filozoficznym zaklęciem „człowiek jest miarą wszechrzeczy" ustanowił nowy metafizyczny porządek. Ład, który wyznaczył miejsce dla człowieka i nauki. Zdefiniował relację nie tylko między samymi ludźmi, ale również między nimi a otaczającym światem i Absolutami. Oderwanie wzroku od niebios i skierowanie go na ziemię i człowieka, szczególnie w starożytnej Grecji, było nie tyle nową doktryną filozoficzną, co nowym sposobem myślenia i rozumowania. Nie tworzyło jedynie kolejnego, żyznego, filozoficznego poletka dysput i rozważań mędrców. Stanowiło udaną próbę nadania nowego znaczenia istnieniu człowieka, postrzeganiu przez niego świata czy formułowaniu wartości.

Władysław Tatarkiewicz nazywa wręcz sofistów utylitarystami[9]. Przeświadczenie o niemożności poznania natury bogów, sensualizm, subiektywizm, praktycyzm, konwencjonalizm, zainteresowanie człowiekiem (a nie kosmosem) określiły filozoficzną przestrzeń, która okazała się miejscem narodzin utylitaryzmu. To przestrzeń, którą wypełnia człowiek i to, co jest przez niego wytworzone.

Jej granice zostały również dookreślone przez antycznych hedonistów: Arystypa z Cyrenaikami i Epikura ze swoimi uczniami. Utylitaryzm klasyczny przybrał wręcz ewolucyjną, zaawansowaną formę tradycji sofistycznej i hedonizmu antycznego. Poddany prawom rozwoju nauki i filozofii stał się dojrzałą, dość spójną doktryną, która rościła sobie prawo do bycia „wszechzasadą" – algorytmem, dzięki któremu uzyskamy odpowiedzi na najważniejsze pytania: co jest słuszne, czym jest dobro, jak postępować, czym jest szczęście, jak je powiększać i do niego dążyć.

Utylitaryzm, z racji zaproponowanej przez Protagorasa formuły, uciekał od ontologii i związanych z nim dociekań. To rzeczywiste umiłowanie do eksperymentowania i doświadczania. Nauka zostaje sprowadzona przez sofistów do służebnej roli względem praktyki i pożytku. Dzięki szkole angielskiej w jego naturę zostały wpisane postulaty empirystów. Skrajny relatywizm okazał się więc właściwy również dla propozycji poznawczych.

Każdy człowiek postrzega świat na swój sposób. Każdy ma prawo do określania tego, co prawdziwe lub fałszywe. W opozycji do platońskich uniwersalizmów i sokratejskiej powszechności znaczenia cnoty, prawd i wartości może być tak dużo, jak dużo jest ludzkich umysłów. Wobec braku ogólnych kryteriów epistemologicznych i wartościowania miarą dla każdego będzie pojęcie użyteczności. Czym jest sama użyteczność? Dla większości filozofów będzie nim szczęście. John Lock (1632–1704) rozwijał pogląd, że najwyższym celem moralnym jednostki i społeczeństwa jest uzyskiwanie korzyści, pożytków[10]. Dużą rolę odegrał również nauczyciel Adama

[9] W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 1, PWN, Warszawa 1983, s. 85.

[10] W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 117.

Smitha – Francis Hutcheson (1694–1746)[11] i to on jest autorem frazy „największe szczęście dla największej liczby ludzi"[12]. Twierdził, że moralna wartość czynu nie jest taka sama we wszystkich okolicznościach. Niejednokrotnie jedna czynność wydaje się bardziej pożądana niż inna, czasami dochodzi do konfliktu wyboru. W takich przypadkach należy kierować się moralną jakością czynu. Hutcheson rozumiał przez to maksymalizację największego szczęścia dla największej liczby ludzi. „Zasadą największego szczęścia" utylitaryzm został okrzyknięty przez Benthama. Formułę tę twórczo przysposobili James Mill i John Stuart Mill.

Utylitaryzm jest doktryną etyczną, według której czyn jest słuszny (moralny), jeśli prowadzi do powiększania użyteczności (szczęścia), pojmowanego w kategoriach przyjemności (lub braku cierpienia). Celem działania człowieka powinno być pomnażanie szczęścia, zarówno dla siebie samego, jak i dla ogółu (winno to być tożsame). W przypadku konfliktu korzyść powszechna jest nadrzędna.

O wartości moralnej czynu stanowią okoliczności, które determinują uzyskanie dodatkowej użyteczności. To samo postępowanie nie zawsze będzie zatem moralne. Podstawą wyboru działania jest utylitarna kalkulacja. Jest to doktryna wywodząca się z tradycji hedonistycznej i sofistycznej, czerpiąca szeroko z brytyjskiej szkoły filozofii: empirycznego radykalizmu, liberalizmu i indywidualizmu. Jedynym kryterium oceny moralnej jest skutek działania człowieka.

Utylitaryzm – według intencji Milla – jest uniwersalną zasadą naczelną.

Kwestionując każdą teorię, która ustanawia jakieś rzekome kryterium sprawiedliwości nieopartej na użyteczności, uważam sprawiedliwość na niej opartą za najważniejszą, najświętszą i najbardziej wiążącą część całej moralności[13].

Bazuje ona na dwóch podstawowych założeniach:

– zasada powiększania własnego szczęścia – oparta na hedonizmie i psychologicznym egoizmie, ma charakter pozytywny;
– zasada największego szczęścia największej liczby ludzi (ang. *the greatest happiness of the greatest number*) – oparta na etyce, interesie ogółu, ma charakter normatywny.

Utylitaryzm stał się inspiracją dla filozofów również za oceanem, szczególnie dla Charlesa Peirce'a (1839–1914) i Williama Jamesa (1842–1910)[14]. Opierając się na

[11] Francis Hutcheson – urodzony w Irlandii filozof uznawany za jednego z głównych twórców szkockiego oświecenia. Jego filozofia wywarła przemożny wpływ na ukształtowanie się poglądów Davida Hume'a i Adama Smitha. Smith objął katedrę po Hutchesonie na Uniwersytecie w Glasgow.

[12] F. Hutcheson, *An Inquiry into the Original of Our Ideas of Beauty and Virtue*, wersja e-book PDF dostępna na stronach The Online Library of Liberty, http://www. libertyfund.org, s. 91.

[13] J.S. Mill, *Utilitarianism*, op. cit., s. 255.

[14] Według Peirce'a podstawą pragmatyzmu jest założenie, że pojęcie każdego przedmiotu wyczerpuje się bez reszty w znajomości ogółu skutków, jakie zeń wynikają: rzeczywistą treść naszych myśli konstytuują i określają ich praktyczne konsekwencje. Peirce – pomimo że był autorem większości teorii pragmatyzmu – nigdy nie zdobył sławy takiej jak James. O ile ten drugi był wciąż rozchwytywany przez większość uczelni na całym świecie (przez ostatnie 20 lat nie zdążył napisać żadnej książki), o tyle Peirce nie mógł znaleźć nawet jednego chętnego wydawcy dla swoich 12-tomowych „Zasad filozofii".

dorobku „starego świata", adaptując go do potrzeb i surowych warunków zachodniej hemisfery, zaproponowali oni amerykański pomysł na rzeczywistość – pragmatyzm. Filozofia bazująca na pojęciach skutku i pożytku nadała filozoficzny i teoretyczny ton historii rozwoju USA. Nazwana została wręcz filozofią kupców[15].

Amerykanie nie byli poetami, artystami i filozofami, lecz praktykami. Nie fantazja ich uskrzydlała, lecz *common sense* uczynił ich zdolnymi do jak najbardziej udanego stawiania czoła realiom życia. Cechuje ich przerażająca trzeźwość. To ona pozwoliła wyprowadzić Amerykę na czoło świata handlowego i przemysłowego. W USA dawno już zaniedbano badania podstawowe i poświęcono się energicznie zastosowaniom wyników badań technicznych. Amerykanie ustawicznie parli do przodu, eksperymentując zgodnie z hasłami: *learning by doing*, *try and error.* Nakazy praktyki obowiązują niemal we wszystkich dziedzinach życia[16]. Podeście utylitarno-pragmatyczne jest uznawane za dominujące w amerykańskiej myśli[17].

Wpływ utylitaryzmu na ekonomię klasyczną

Utylitaryzm jest zatem pojęciem, który pozwala tłumaczyć i rozumieć zjawiska ekonomiczne. Aplikacja doktryny do myśli nad ekonomią wywarła szczególny wpływ w czterech obszarach: ukształtowała wyobrażenie o naturze człowieka, zrewolucjonizowała teorię wartości, dookreśliła rolę i zadania państwa klasycznej ekonomii politycznej oraz rozwinęła teorię handlu międzynarodowego.

Ekonomia polityczna, pod wpływem utylitaryzmu, nabrała bardziej eklektycznej treści. Na jej ukształtowanie wpływ miały: etyka i utylitaryzm Benthama; ekonomia klasyków; intelektualny dorobek liberalizmu, empiryzmu, pozytywizmu i Oświecenia; filozoficzne prace Jamesa Milla, a nawet naukowy „flirt" z myślą socjalistyczną. Nie bez znaczenia były studia nad historią świata i Anglii. W propozycji Johna S. Milla zauważalna jest również społeczna wrażliwość, powstała – o ile wierzyć samemu autorowi – jako efekt znajomości z panią Harriet Taylor (1807–1858)[18]. Eklektyzm utylitaryzmu Milla, jak pisał Karol Marks, i pewne sprzeczności wynikały z tego, że ekonomię polityczną budował na dogmatach starej ekonomii, ale podatny był na nowoczesne nurty[19].

---

[15] Autorem tych słów był Bertrand Russel. Przy tej okazji można przytoczyć również słowa Napoleona, który poznając filozofię i mentalność Anglików, nazwał ich „narodem sklepikarzy". Co ciekawe, określenie to w powszechnym odczuciu nie jest obraźliwe.

[16] Por. P. Bender, *Ameryka – Nowy Rzym, historia dwóch równoległych imperiów*, tłum. A. Krzemińska, A. Krzemiński, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2004, s. 166–167.

[17] R.A. Posner, op. cit., s. 107.

[18] Harriet Taylor – znana bojowniczka o prawa o kobiet, żona J.S. Milla, o której on sam pisał: „Choć całe lata upłynęły od mego poznania się z panią Taylor, zanim stosunki nasze stały się zażyłe, to jednak bardzo rychło nabrałem przekonania, że jest ona najbardziej godna podziwu ze wszystkich osób, jakie znałem kiedykolwiek". J.S. Mill, *Autobiografia*, tłum. M. Szerer, Spółdzielnia Wydawnicza „Wiedza", Warszawa 1946, s. 168.

[19] Marks ekonomię polityczną Milla, już we wstępie do swego *Kapitału*, nazywał „płytkim synkretyzmem". K. Marks, *Capital – A Critique of Political Economy*, C.H. Kerr & Co., Chicago 1909, s. 19.

Ciekawą propozycję zastosowania logiki utylitarnej do objaśnienia zjawisk ekonomicznych przedstawił już francuski ekonomista Jean Babtiste Say (1767–1832)[20]. Uznał on, że to użyteczność (ang. *utility*) jest źródłem bogactwa (a nie praca, złoto, produkcja rolna czy towar).

> Tak więc, nie wytwarzanie rzeczy, ale użyteczność jest tym, co nazywam produkcją bogactwa […]. Produkcja nie jest wytwarzaniem rzeczy, ale użyteczności. Produkt nie może być wartościowany na podstawie swojej długości, objętości ani wagi, ale użyteczności, jaką w sobie zawiera[21].

To użyteczność jest przedmiotem wymiany, a nie towar. Teza ta, sprzeciwiająca się twierdzeniom Adama Smitha, głosi, że również handlowcy, nauczyciele, prawnicy czy lekarze, mimo że nie produkują towarów, przyczyniają się do wzrostu bogactwa narodu. Samą użyteczność Say definiuje jako „zdolność to zaspakajania potrzeb ludzkich"[22]. Jest to jedna z pierwszych propozycji subiektywnej teorii wartości i jest wyrazem zmiany w pojmowaniu zjawisk ekonomicznych. Stała ona w wyraźnej opozycji do Smitha, który wartość liczył w obiektywnych kosztach czynników produkcji, czy Davida Ricarda, który wartość wyrażał w policzalnych nakładach pracy.

Ze wszystkich wielkich utylitarystów to John S. Mill stworzył najbardziej spójną i kompletną teorię ekonomii politycznej i to ona będzie podstawą analizy zasad ekonomii utylitarnej. Punktem wyjścia do rozważań nad naturą i zakresem funkcji państwa jest światopogląd leseferystów. To wyobrażenie państwa minimalistycznego i „defensywnego", w którym jedyną jego funkcją jest obowiązek zagwarantowania przymusem pewności własności i zabezpieczenia przed przemocą, czyli ochrony osób i własności. Do podstawowych zadań państwa Mill zalicza także zbieranie podatków[23] i zabezpieczanie struktury, którą można by określić jako porządek normatywny[24].

Tak zdefiniowane warunki to idealne środowisko dla „racjonalnego egoisty". Pisząc o takiej postaci, Mill myślał: „o osobie zdrowej na umyśle i [w] wieku, w którym ludzie są prawnie zdolni do prowadzenia swych spraw, należy przypuszczać, że jest on dostatecznym strażnikiem swych pieniężnych interesów"[25]. Nie ma więc

---

[20] Jean Baptiste Say – czołowy francuski ekonomista utożsamiany ze szkołą klasyczną. Jego głównym dziełem był *Traktat o ekonomii politycznej* (fr. *Traite d'economie politique*, 1803). Był twórcą słynnego prawa rynków opartego na twierdzeniu, że podaż towaru sama wytwarza sobie popyt. Jego stanowisko było źródłem powszechnego przekonania, że zjawisko nadprodukcji nie może w gospodarce wystąpić w długim okresie czasu. Twierdzenie to zostało właściwie obalone dopiero przez doświadczenia Wielkiego Kryzysu XX w. i dzieła Johna M. Keynesa.

[21] J.S. Say, *A Treatise on Political Economy of the Production, Distribution, and Consumption of Wealth*, Lippincott, Grambo, Philadelphia 1850, s. 62–63.

[22] Ibidem, s. 62.

[23] Mill uznawał, że największą wadą systemów podatkowych nie są wysokie obciążenia, ale ich niespójność i pozostawienie zbyt dużej uznaniowości aparatu skarbowego lub też jego niekompetencji.

[24] Zob. J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej z niektórymi zastosowaniami do ekonomii społecznej*, t. 2, Petersburg 1856, s. 684–695.

[25] Ibidem, s. 758.

usprawiedliwienia dla państwa w przedmiocie jego aktywności dotyczących spraw swoich obywateli. Mill zauważa, że:

> we wszystkich najbardziej rozwiniętych społeczeństwach duża większość rzeczy jest gorzej wykonywana, gdy w grę wchodzi interwencja rządu, niż gdyby wykonywały je jednostki […]. Ludzie rozumieją własne sprawy i własne interesy lepiej i troszczą się o nie bardziej niż rząd […]. Wszystkie ułatwienia, jakie ma rząd, dostęp do informacji, wszystkie posiadane przezeń środki wynagradzania i stąd rozporządzenia najlepszymi znajdującymi się na rynku talentami, nie równoważą jednej wielkiej niekorzyści: mniejszego zainteresowania wynikiem[26].

Filozof nazywa człowieka „istotą praktyczną"[27]. Działanie prywatne i dobrowolne wpisują się w utylitarną, praktyczną maksymę ekonomiczną.

Wniosek ten obrazowo ilustruje utylitarne spojrzenia na gospodarkę ekonomicznego indywidualizmu, w której dominującą rolę odgrywają dwa atrybuty: swoboda przedsiębiorczości i ukierunkowanie na wynik działania. Produktywnie łączy w sobie potrzeby rynku (ekonomia) oraz zasady doktryny moralnej (etyka).

Niewzruszony fundament utylitarnej koncepcji ekonomii został zbudowany na podstawie dorobku liberalizmu i leseferyzmu. Tym samym spełnia ona postulaty dwóch korelujących ze sobą potrzeb: praktycznej (dla gospodarki) i „dydaktycznej" (dla społeczeństwa). Wolność gospodarcza – zdaniem Milla – jest pochodną wolności politycznej i swobody wymiany myśli[28]. Teorie liberalizmu wydają się więc jej naturalnym sprzymierzeńcem. Dlatego w interesie rządu leży zagwarantowanie utrzymania szerokich granic wolności jednostki. Nie bez przyczyny Mill pisze o wolności jako kategorii ekonomicznej, a ponad wiek później Amartya Sen za opracowanie *Wolność jak cel i narzędzie rozwoju* otrzyma Nagrodę Nobla[29].

Co więcej, Mill jest pewny, że praktyka etatystyczna „psuje" społeczeństwo, gdyż pozbawia je możliwości dbania o własne interesy. Tymczasem „roztrząsanie i zarządzanie zbiorowych interesów jest wielką szkołą ducha publicznego i wielkim źródłem tego rozumienia spraw publicznych, które jest zawsze uważane za wyróżniającą cechę społeczeństwa krajów wolnych"[30]. Obecność państwa marnuje witalne gospodarczo cechy społeczeństwa takie jak inteligencja, przedsiębiorczość i ruchliwość.

Utylitaryzm nie jest jednak przeciwny aktywnej obecności państwa w gospodarce z powodów czysto aksjologicznych. Empiria dostarczyła jednoznacznych dowodów, że nie działa ono tak sprawnie jak jednostki, co stanowi regułę generalną. Z drugiej

---

[26] Ibidem, s. 787–788.

[27] Ibidem, s. 789.

[28] Mill przyczynę upadku kolonialnych mocarstw: Portugalii i Hiszpanii, upatrywał w Świętej Inkwizycji i „umysłowej niewoli".

[29] A. Sen, *Rozwój i wolność*, tłum. J. Łoziński, Zysk i Spółka, Poznań 2002.

[30] J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej z niektórymi zastosowaniami do ekonomii społecznej*, t. 2, Petersburg 1859, s. 791.

strony ta sama empiria, doświadczenie nawet współczesnych Millowi mechanizmów rynkowych pokazało, że obecność państwa, w ściśle określonej formie, jest jednak konieczna.

Główną zasadą ekonomii utylitarnej jest zatem swoboda działalności jednostek przy jak najmniejszym udziale państwa, o czym pisze Mill:

> niezależnie od wszystkich względów na wolność konstytucyjną, najistotniejsze interesy ludzkości wymagają stanowczo, by wszystkie doświadczenia gospodarcze, podejmowane dobrowolnie, korzystały z pełnej swobody[31].

Indywidualność człowieka powinna się rozwijać bez kontroli, ani ze strony innej jednostki, ani ze strony całego społeczeństwa[32]. Równie ważnym *principium* doktryny (ekonomicznej) jest zorientowanie działania na jego skutek.

Utylitaryzm w wymiarze ekonomicznym nie odstępuje również od swojego *credo* „największego szczęścia dla jak największej liczby ludzi". Maksymalizacja przyjemności lub zadowolenia mogła być skorelowana, zarówno w wymiarze praktycznym, jak i teoretycznym, ze zjawiskiem maksymalizacji (masowości) produkcji dóbr, która była osiągnięciem industrializmu. Wynikało z tego, że trzeba badać łączny wpływ wszelkiego ekonomicznego i politycznego działania na produkcję[33].

Jego ogólne poglądy na tematy gospodarcze zawierają w sobie bardzo dużą dawkę klasycznego liberalizmu. W wypowiedziach na temat praktycznych działań społecznych stanowisko Milla ulega ewidentnemu przeobrażeniu. Raz za razem wynajduje kolejne wyjątki od zasady nieingerencji. Na postulat leseferystów, że państwo powinno pełnić jedynie służbę „stróża nocnego", Mill odpowiada: „Dlaczego ludzie mają być chronieni przez […] zbiorową siłę przeciw gwałtowi i oszustwu, a nie przeciw innemu złu, z wyjątkiem gdy korzyść tego jest bardziej oczywista?"[34].

Skąd ta, wydawać by się mogło, niekonsekwencja? Jak uważał Marks, być może wynikało to z próby pogodzenia ekonomii politycznej kapitału z żądaniami proletariatu. Mill w swoich staraniach próbował zmniejszyć rozbieżności w podziale dochodu narodowego oraz dążyć do łączenia własności z pracą, co jest dla niego idealną formą działalności gospodarczej[35].

Rząd powinien interweniować wtedy, gdy jego interwencja „mogłaby być użyteczna"[36]. Celem ekonomisty jest odnalezienie właściwej granicy dopuszczalności interwencji. Według Milla państwo nie może interweniować w przestrzeni, która

---

[31] Ibidem, s. 775.

[32] Ibidem, s. 781.

[33] Por. J.K. Galbraith, *Ekonomia w perspektywie – krytyka historyczna*, przeł. W. i S. Rączkowscy, Warszawa 2011 s. 118.

[34] Ibidem, s. 553.

[35] J. Górski, *Z historii myśli ekonomicznej: studia i materiały*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1986, s. 195.

[36] J.S. Mill, *Zasady…*, op. cit., t. 2, s. 778.

„wiąże się z życiem wewnętrznym i zewnętrznym tylko danej jednostki, a nie wpływa na interesy innych osób lub wpływa na nie tylko moralnym wpływem przykładu”[37].

Gdzie zatem obecność państwa jest dopuszczalna? Oprócz interesu jednostki Mill wyróżnia jeszcze takie kategorie jak interes lokalny lub interes narodowy[38]. Odwołując się do tych wartości, zdecydowanie dopuszcza interwencje rządu. Wyróżnia ich dwa rodzaje: autorytatywną (środkami są zakazy i nakazy zagwarantowane sankcją) oraz nieautorytatywną (środkami są rady i przekazywane wiadomości oraz subsydiarne rozwiązania względem inicjatyw obywateli).

Mill bardzo szeroko pojmuje wspierające działania rządu, o których pisze:

> może istnieć urząd pocztowy bez kar za przewóz listów innym sposobem. Może istnieć korpus rządowych inżynierów, podczas gdy zawód cywilnego inżyniera może stać otworem dla każdego. Mogą istnieć publiczne szpitale bez ograniczeń dla prywatnej praktyki lekarskiej czy chirurgicznej[39].

Warunkiem zaangażowania państwa w tego typu przedsięwzięcia jest zapewnienie pełnej swobody jednostkom oraz niedopuszczenie do powstawania monopoli instytucji publicznych. Swoją utylitarną, ekonomiczną zasadę Mill sprowadza do prawa, którego dyspozycja brzmi: „*lais ser-faire* winno być ogólną praktyką: każde odejście od niego, o ile nie jest wymagane przez jakieś wielkie dobro, jest złem”[40]. Nie można odmawiać rządowi prawa do interwencji, „gdy przemawia za nią silnie argument dobra ogólnego” lub w przypadku „rozległego uzasadnienia powszechna korzyścią”[41].

To usprawiedliwienie aktywności państwa (ang. *interference*) wynikać również mogło z refleksji, do których doprowadziły go socjalistyczne zainteresowania. Dostrzegał on sprzeczność między właścicielami środków produkcji (zwłaszcza landlordami) a resztą społeczeństwa. Jego potępienie właścicieli ziemskich było zjadliwe, a w konsekwencji stał się nawet zwolennikiem opodatkowania całych przyrostów rent[42].

Zasada, jaką przyjął Mill jako punkt wyjścia, głosi, że człowiek (konsument) jest zawsze najlepszym sędzią we własnej sprawie. Reguła ta zawiera jednak długą, niezamkniętą listę odstępstw. Jedno z nich dotyczy produktów, których „użyteczność polega głównie na podnoszeniu ludzkiej natury”. W myśli Johna Stuarta „niekulturalni nie mogą być kompetentnymi sędziami w sprawach kultury”[43]. Już wcześniej zauważał, że „cywilizacja we wszystkich swych aspektach jest walką ze zwierzęcymi

---

[37] Ibidem, s. 781.
[38] Por. ibidem, s. 831.
[39] Ibidem, s. 780.
[40] Ibidem, s. 795–796.
[41] Zob. ibidem, s. 551–560.
[42] H. Landreth, D. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, tłum. A. Szeworski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 180.
[43] J.S. Mill, *Zasady…*, op. cit., t. 1, s. 797.

instynktami”[44]. Większość ludzi, z wielu powodów, nie zawsze będzie w stanie stanąć do tej walki. Jest to przestrzeń, za którą odpowiedzialność wziąć powinno państwo.

Filozof uważa, że:

> rząd mający dobrą wolę i dostatecznie cywilizowany, może sądzić bez zarozumiałości, że posiada albo powinien posiadać stopień kultury wyższy od przeciętnego poziomu społeczeństwa przezeń rządzonego i że dlatego jest zdolny dać lepsze wykształcenie i wychowanie ludności, niż większa jej część żądałaby samorzutnie[45].

Stąd nauczanie powinno być domeną państwa. Co więcej, państwo ma obowiązek wymuszać na rodzicach, aby ci zapewnili wczesną edukacje swoim dzieciom. „W sprawie wykształcenia interwencja rządu jest usprawiedliwiona, ponieważ nie jest to sprawa, w której interes i sąd konsumenta dają dostateczną gwarancję odpowiedniej jakości dobra”[46].

Poza tym, stwierdza, jednostka nie zawsze jest zdolna do wydania prawidłowego osądu, ze względu na swoje umysłowe ułomności. Przykładem są małoletni lub osoby, które, ze względów psychicznych, nie mają zdolności do czynności prawnych. Dlatego osoby takie winny być poddane ochronie państwa. „Wolność umów w przypadku dzieci jest tylko innym wyrażeniem dla wolności przymusu”[47]. Stąd widzi potrzebę regulacji prawnej, która sankcjonowałaby odpowiednie warunki pracy jednostek pokrzywdzonych.

Kolejnym odstępstwem z długiej listy jest przypadek umów długookresowych, których wszystkich skutków nie zawsze można przewidzieć. Państwo – jego zdaniem – powinno chronić w takich wypadkach stronę pokrzywdzoną. Konieczność ingerencji w świętą zasadę swobody umów to poważna deklaracja prawno-ekonomiczna. Inwazyjna forma „opieki” nad pokrzywdzonymi, w ustach klasyka ekonomii, brzmi niemalże jak wyznanie heretyka. We współczesnych systemach prawa ochrona praw podmiotowych w takich wypadkach opiera się na klauzuli *rebus sic stantibus.*

Kolejnym, niezwykle ciekawym, wyjątkiem od zasady nieinterwencji są zagadnienia związane z koniecznością istnienia monopolu w pewnych segmentach gospodarki. Są to gałęzie, gdzie istnienie wolnej konkurencji jest niemożliwe. Mill wspomina o zarządzie drogami, koleją i kanałami[48]. Państwo jest podmiotem, który powinno stanowić jeśli nie zarząd, to przynajmniej sprawny nadzór[49]. Aktywna rola admini-

---

[44] Ibidem, s. 583.

[45] J.S. Mill, *Zasady…*, op. cit., t. 2, s. 798.

[46] Ibidem, s. 802.

[47] Ibidem, s. 805.

[48] Z czasów bliskich Millowi dobrym przykładem może być budowa w Warszawie w 1776 r. w okolicach ul. Bednarskiej mostu (pontonowego) na Wiśle. Monopol na pobieranie opłat wywalczył sobie niesławnej pamięci Adam Poniński. W czasach współczesnych przykładem mogłaby być budowa metra. Tu jednak mamy do czynienia ze słusznym monopolem kontrolowanym przez państwo. Trudno przypuszczać, aby przedsięwzięcie takie mogło być realizowane w warunkach wolnej konkurencji.

[49] J.S. Mill, *Zasady…*, op. cit., t. 2, s. 812.

stracji wynikała również z obawy przed tworzeniem się sytuacji oligopolistycznych i monopolistycznych. Z punktu widzenia interesu społecznego najistotniejsze wydaje się zapobieżenie deformacji rynków, które dla społeczeństwa mają znaczenie kluczowe (tj. tych, w których niekorzystne zmiany najmocniej uderzają w społeczeństwo). Stąd produkcji podstawowych usług powinno nadać się formę przedsiębiorstw publicznych lub komunalnych[50].

Zjawiska gospodarcze, których obawiał się Mill, przybrały na sile pod koniec XIX w. Pojawiające się kryzysy i zniekształcenia rynków nie mogły znaleźć wytłumaczenia w ramach teorii ekonomii klasycznej[51]. Z perspektywy strukturalnej punkt ciężkości wzajemnej relacji między państwem a gospodarką zaczął przesuwać się od neutralności państwa w sferze gospodarczej w kierunku wzrastającego, wielostronnego wpływania przez państwo na gospodarkę[52]. Uwagi Milla, jako jedne z pierwszych, wpisują się w słuszną krytykę wielu mechanizmów rozwiązania dualistycznego (państwo osobno, gospodarka osobno). Powstałe w ten sposób problemy wyeliminowano dopiero poprzez ustanowienie właściwego prawa i aparatu państwowego (m.in. antymonopolowego i ochrony konkurencji).

Kolejnym możliwym – zdaniem Milla – odstępstwem od zasady nieingerencji są sprawy, których zrealizowanie wykracza daleko poza możliwości jednostki. Pierwszym przykładem, jaki podaje Mill, jest walka o lepsze zarobki robotników. Według niego nie są oni zdolni do podjęcia walki z dobrze zorganizowanymi związkami pracodawców. Dlatego państwo powinno zaangażować się w celu ochrony strony słabszej. Mill zwracał zresztą często uwagę na względną bezsilność robotników[53].

Wrażliwość Milla na niedolę robotniczych mas doprowadziły go do błędnego przekonania, że ich przyczyną jest wzrost podaży pracy, co oznacza naturalny spadek jej wartości[54]. Lekkomyślność seksualna była jego zdaniem przyczyną biedy i nędzy. Opowiadał się więc za kontrolą urodzeń.

Lecz spróbujmy sobie wyobrazić, co by się zdarzyło, gdyby w klasie pracującej zapanowało powszechne zrozumienie, że współzawodnictwo zbyt wielkiej liczby rąk jest szczególną przyczyną ich ubóstwa, tak iż każdy robotnik patrzałby (razem z Sismondim) na każdego, kto ma więcej dzieci, niż zezwalają na to warunki społeczne, jako na wyrządzającego mu krzywdę – jako na zajmującego miejsce, w jakim on ma prawo uczestniczyć[55].

---

[50] E. Lipiński, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, PWN, Warszawa 1981, s. 377.

[51] Chodziło szczególnie o prawo rynków Saya, które opierało się na założeniu, że każda podaż jest w stanie wytworzyć sobie popyt. Na podstawie tego stwierdzenia uznano, że zjawisko nadprodukcji w dłuższej perspektywie czasu jest niemożliwe. Nadwyżki produkcji są jedynie efektem niedoskonałości rynku i mają charakter przejściowy.

[52] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, D. Szafrański, *Prawo gospodarcze – zagadnienia administracyjnoprawne*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 26.

[53] J.K. Galbraith, op. cit., s. 116.

[54] Ibidem, s. 117.

[55] J.S. Mill, *Zasady…*, op. cit., t. 1, s. 589.

Należał zresztą do jednego z bardziej gorliwych obrońców teorii demograficznych Thomasa R. Malthusa (1766–1834).

Mill, jako jeden z pierwszych w historii, podjął rozważania nad zagadnieniem, które okrzyknięto teorią funduszu płac, według której kapitał przeznaczał określony ułamek dochodu na wynagrodzenie wszystkich pracowników[56]. Ogrom krytyki, jaki na niego spadł, zmusił go do porzucenia tego pomysłu[57].

Nieustannie poszukiwał jednak sposobu na zwiększenie dochodów robotników. Uważał, że częściowa zwyżka płac, jeżeli nie będzie uzyskana kosztem reszty klasy pracującej, nie powinna być uważana za zło. Konsument rzeczywiście musi za nią płacić, lecz – jak twierdził – taniość dóbr jest pożądana tylko wtedy, gdy przyczyną jej jest, że ich produkcja kosztuje mnie pracy, a nie, gdy jest spowodowana przez to, że praca jest źle wynagradzana[58]. Kolejny raz odwołuje się zatem do idei sprawiedliwego podziału zysku z pracy i do wartości, która dzisiaj określona mogłaby być za pomocą definicji operującej w ramach etyki w biznesie lub *fair trade.*

W tej samej kategorii odstępstw od zasady nieinterwencji znajdują się „ważne usługi publiczne", których świadczeniem nie są zainteresowanie jednostki. Za przykład posłużyły tu wyprawy badawcze, naukowe i geograficzne. Wiedza zdobyta w czasie ich trwania stanowi korzyść ogółu. Dlatego państwo powinno finansować tego typu przedsięwzięcia. Współcześnie przykładu tego nie należy rozpatrywać dosłownie. Idąc po linii myśli utylitarnej, dziś obowiązkiem państwa jest finansowanie badań i rozwoju.

W filozofii Milla szczególną opieką państwa powinni być otoczeni uczeni. Dlatego jest wielce pożądane, by istniał sposób zapewnienia społeczeństwu usług odkrywców naukowych i może niektórych klas uczonych polegający na dostarczaniu im środków utrzymania za poświęcenie przez nich dostarczonej ilości czasu na ich szczególne poszukiwania. Stypendia uniwersyteckie są instytucją doskonale nadającą się do tego celu […][59].

Mill uznaje również za stosowne nałożenie na naukowców obowiązków dydaktycznych, co tłumaczy tym, że „zajęcie nauczania gałęzi wiedzy, przynajmniej w jej najwyższych działach, jest raczej pomocą niż przeszkodą dla systematycznego uprawiania jej przedmiotu"[60].

Również system pomocy społecznej oraz działalność filantropijna winny być nadzorowane przez organ państwowy. Szczere oddanie Milla sprawom legislacji na rzecz ustanowienia prawa o ubogich oraz jego poglądy świadczyć mogą o wspomnianej wrażliwości społecznej. Nawet jednak ta cecha ulec musiała dyktatowi implementacji

---

[56] J.K. Galbraith, op. cit., s. 120.

[57] J. Niehans, *A History of Economic Theory – Classic Contributions 1720–1989*, Baltimore, London 1990, s. 129.

[58] J.S. Mill, *Zasady…*, op. cit., t. 2, s. 769–770.

[59] Por. ibidem, s. 834.

[60] Ibidem.

zasady użyteczności. Dobroczynność i pomoc także musi spełnić określone, utylitarne warunki.

Dlatego trzeba tu rozwiązać zagadnienie szczególnie delikatne i ważne; jak udzielić najbardziej potrzebnej pomocy, nie zachęcając do nadmiernego polegania na niej. Energia i niezależność ulegają osłabieniu zarówno wskutek braku pomocy, jak jej nadmiaru. Prawdopodobnie nawet zgubniej oddziaływa na wysiłek brak nadziei na jego powodzenie niż pewność utrzymania się bez wysiłku[61].

Również prywatna działalność filantropijna powinna, zdaniem Milla, być poddana pełnej kontroli państwa. We fragmencie tym jeszcze raz wyraził opinię, jak wielkie walory dla społeczeństwa ma szeroko rozumiana „edukacja"[62].

Kwestię pomocy kończy stwierdzeniem, że:

> każda rzecz, pożądana do zrobienia ze względu na ogólne interesy ludności lub przyszłych pokoleń albo dla obecnych interesów tych członków społeczeństwa, którzy potrzebują zewnętrznej pomocy, lecz która nie jest takiej natury, by wynagradzała jednostki lub stowarzyszenia za podejmowanie jej, sama przez się nadaje się do podejmowania jej przez rząd. […] Rządy winny zawsze rozważyć, czy istnieje rozsądne prawdopodobieństwo dokonania go przez to, co się nazywa dobrowolną zasadą, a jeśli tak, to czy przedsięwzięcie to będzie dokonane w lepszy i skuteczniejszy sposób przez działanie rządu niż gorliwość i szczodrość jednostek[63].

Reasumując, dobry rząd z jednej strony powinien wykonywać przypisane sobie funkcje tak, aby zmierzać do „największego możliwie dobra poddanych". Z drugiej będzie „wytrwale usuwać przeszkody i utrudnienia dla dobrowolnej przedsiębiorczości […]. Pomoc rządu, gdy jest dawana tylko w razie braku prywatnej przedsiębiorczości, winna być tak dawana, by była, o ile to tylko możliwe, szkołą nauczania ludności sztuki dokonywania wielkich dzieł jednostkową energią i dobrowolnym współdziałaniem"[64].

Mill, przy swoim liberalizmie gospodarczym, dostrzegał potrzebę aktywnego udziału państwa co przejawiałoby się m.in. przez wprowadzenie: obowiązkowej oświaty, dystrybucji dochodu przez podatki od spadków, tworzenie związków zawodowych, skrócenie dnia roboczego i ograniczenie tempa wzrostu ludności[65]. Uznaje on zatem konieczność interwencji państwowej, choć pod wpływem Tocqueville'a widzi niebezpieczeństwo władzy centralistycznej[66]. Ze swojej zasady nieinterwencji tworzy tarczę

---

[61] Por. ibidem, s. 820.

[62] Współcześnie poglądy Milla znajdują odzwierciedlenie w dyskusji na temat form pomocy humanitarnej i rozwojowej świadczonej przez organizacje międzynarodowe na rzecz krajów rozwijających się. Na podstawie analizy jego tekstu stwierdzić można, że z przekonaniem opowiedziałby się on za koncepcją „wędki", a nie „ryby" jako formy pomocy.

[63] Por. ibidem, s. 835.

[64] Ibidem, s. 837.

[65] H. Landreth, D. Colander, op. cit., s. 181.

[66] E. Lipiński, op. cit., s. 372.

przed działaniami państwa, której zakres obowiązywania pomniejsza przykładami coraz liczniejszych wyjątków.

Do swojego modelu ekonomiczno-administracyjnego wprowadza również elementy zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego, którego egzemplifikacją są związki zawodowe. Jako spadkobierca szkoły liberalnej zajmuje ciekawe stanowisko, stwierdzając, że „nie trzeba chyba mówić, że gdyby klasy pracujące potrafiły przez łączenie się między sobą podnieść lub utrzymać ogólny poziom płac, byłoby to rzeczą nie karygodną, lecz pożądaną i radosną"[67]. „Jest wielkim błędem potępiać *per se* i bezwzględnie związki zawodowe i zbiorowe działanie w postaci strajków"[68]. Związki zawodowe są koniecznym narzędziem wolnego rynku[69]. Związki i strajki są wartościową częścią „maszynerii społecznej".

Utylitaryzm a polityka gospodarcza

Współczesna wersja myśli utylitarnej stara się sformułować zasadę, która za pomocą kryterium użyteczności będzie wstanie zdefiniować dwa zagadnienia: jak jednostki postępują i jak powinny postępować (lub jakie podejmować decyzje)[70]. Jeremy Bentham tworzył swoją koncepcję utylitaryzmu, mając na uwadze zwłaszcza funkcjonowanie administracji i władzy wykonawczej, których działanie uznał za zgodne z zasadą użyteczności, jeżeli przyczyniają się do pomnożenia szczęścia społeczeństwa[71]. James Mill rozwijał doktrynę benthamizmu, działając w kontekście wielkiej światopoglądowej i ustrojowej debaty. Jego dzieło *Essay on Government*[72] to próba poszukiwania urządzeń systemu politycznego opartego na koncepcji etycznej utylitaryzmu.

Ojcowie utylitaryzmu postrzegali go jako najlepsze kryterium przy podejmowaniu społecznych i politycznych decyzji przez ciała legislacyjne i wykonawcze[73]. Funkcja ta była naturalną emanacją koncepcji pierwotnej, a więc stworzenia naczelnej zasady moralnej. Utylitaryzm może być algorytmem, który służyć będzie budowaniu państwa powszechnego dobrobytu. Relację mikroekonomii do makroekonomię może łatwo doprowadzić do wcześniej wspomnianego powiązania między tym co „jest", a tym co „być powinno"[74]. W rzeczywistości utylitaryści twierdzą, że wpływ idei w sprawach publicznych powinien być nawet większy niż w przypadku osądów zachowań moralnych[75].

---

[67] J.S. Mill, *Zasady…*, op. cit., t. 2, s. 768.

[68] Ibidem, s. 772.

[69] Ibidem, s. 773.

[70] A. Coddington, *Utilitarianism today*, „Political Theory" 1676, t. 5, nr 2, s. 215.

[71] Por. J. Bentham, op. cit., s. 20.

[72] Zob. J. Mill, *Essay on Government*, w: J. Lively, J. Rees (red.), *Utilitarian Logic and Politics*, Oxford 1978, s. 53–96.

[73] J.J.C. Smart, B. Williams, *Utilitarianism – For and Against*, Cambridge University Press, Cambridge 1973, s. 135.

[74] A. Coddington, op. cit., s. 216.

[75] J.J.C. Smart, B. Williams, op. cit., s. 136.

Bentham pisał:

> wykazaliśmy już, że szczęście jednostek, z których składa się społeczeństwo, tzn. ich przyjemności i bezpieczeństwo, jest celem i to jedynym celem, który prawodawca winien mieć na widoku, że jest jedynym prawidłem według którego każdą jednostkę powinno się, o ile to zależy od prawodawcy, skłonić do kształtowania jej postępowania[76].

Doktrynę utylitaryzmu – świadomie lub nieświadomie – wyznawał lord Salisbury, który publicznie w brytyjskim parlamencie oświadczył, że polityka jest niezależna od doktryn ogólnych filozofii moralnej i że każdą decyzję należy zawsze odmierzać stosownie do okoliczności danego przypadku, za co zresztą stał się obiektem namiętnej krytyki Spencera[77].

Choć utylitaryści odrzucali rolę obyczaju, religii, wierzeń w kontekście formułowania zasad etyki, to byli świadomi ich znaczenia w życiu społeczeństwa. Wyzbywając się marzycielskich, utopijnych wizji, włączyli również sferę *sacrum* do maszynerii swojej utylitarnej polityki. Bentham pisał, że akty władzy politycznej na każdym kroku trafiają na poparcie lub też przeszkody ze strony sankcji moralnych lub religijnych.

> Niech jej [władzy politycznej] się zdarzy pozostawić je poza nawiasem swych obliczeń, a na pewno osiągnie nie te wyniki, których się spodziewała […]. Dobrze zatem czyni sprawujący władzę polityczną, jeśli je będzie miał stale przed oczami i przy tym pod taką nazwą, która uwydatnia ich związek z jego własnymi celami i zamierzeniami[78].

Rola obyczaju i religii została beznamiętnie zinstrumentalizowana.

Pamiętać również należy, że utylitaryzm twórczo rozwinął i urealnił teorie wymiany międzynarodowej Adama Smitha i Davida Ricardo. To dzięki Johnowi S. Millowi pojawiły się pytania o asymetryczny podział zysku z wymiany, kształtowanie się cen. Skonstruowano naukowo uwiarygodnione odstępstwo od zasad wolnego handlu – teorię ochrony rynku raczkującego czy zasadę ochrony pokrzywdzonych przez liberalizację wymiany w postaci zasady kompensacji[79].

Utylitarystyczno-hedonistyczna myśl postklasyczna była inspiracją do zmiany punktu widzenia na istotę teorii wartości, która w procesie kształtowania polityki ekonomicznej odgrywa niebagatelną rolę. Odrzuciła ona teorię wartości opartej na pracy, zastępując ją subiektywistyczną teorią wartości opartej na kryterium użyteczności. „Zgodnie z tą koncepcją wartość nie jest materializacją pracy społecznej, lecz refleksem znaczenia, jakie przywiązujemy do zaspakajania potrzeb”[80]. Subiektywność polega na

---

[76] J. Bentham, op. cit., s. 46.

[77] T. Kotarbiński, *Utylitaryzm w etyce Milla i Spencera*, Akademia Umiejętności, Kraków 1915, s. 6.

[78] J. Bentham, op. cit., s. 51.

[79] Zob. Ł. Gołota, *Teoria handlu międzynarodowego Johna Stuarta Milla*, „Stosunki Międzynarodowe” 2016, t. 52, nr 2.

[80] J. Semkow, *Spór o metodę. Teoriopoznawcze i metodologiczne aspekty ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1974, s. 91.

tym, że każda jednostka buduje własny system użyteczności. Działanie gospodarcze polega więc na rachunku przyjemności i przykrości, a celem jest maksymalizacja przyjemności i unikanie przykrości.

Jedno z ważniejszych uzasadnień rodzącego się klasycznego systemu nadeszło więc spoza głównego nurtu ekonomii. Był nim utylitaryzm, zapoczątkowany przez Benthama. To o nim Alfred Marshall napisał, że „jest najbardziej wpływowym z bezpośrednich następców Adama Smitha". Choć sam Bentham o ekonomii niewiele pisał, to nadał ton formującej się angielskiej szkole ekonomii na początku XIX w. Marshall uważał go za bezkompromisowego logika, przeciwnika wszelkich restrykcji i regulacji, które nie wynikają z potrzeb okoliczności danego czasu. Przyczyną, jak wyznaje wielki neoklasyk, dzięki której Anglia zdobyła swoją unikalną pozycję w świecie, jest zdolność szybkiej adaptacji do nowych warunków ekonomicznych[81]. Jak wspomniano, determinizm okoliczności jako kryterium oceny słuszności postępowania to jedna z głównych cech filozofii Benthama i cenna wskazówka w trakcie formułowanie zasad ekonomii politycznej.

Utylitaryzm wywarł również wielki wpływ na kształtowanie koncepcji sprawiedliwości społecznej i teorie dystrybucji (ekonomia dobrobytu). Doktryna, która odwołuje się do indywidualizmu, czyni z dobrobytu jednostki kwestię istotną z punktu widzenia moralności. Według zasady największego szczęścia dla największej liczby ludzi dobra powinny być dystrybuowane w sposób, który pozwoli uzyskać największą użyteczność. Użyteczność zdefiniować można jako zdolność do zaspokajania potrzeb, które wynikają z indywidualnych preferencji. Utylitaryzm będzie miał więc charakter mocno indywidualistyczny, odwołujący się do liberalnych koncepcji wolności jednostek.

Utylitaryzm odegrał również dużą rolę w kształtowaniu koncepcji sprawiedliwości społecznej i pojęcia dobrobytu czy *welfare state*. Stanowi punkt wyjścia do konceptualizacji ekonomii dobrobytu Arthura Pigou (1877–1959)[82]. Dobrobyt stawał się niekiedy również synonimem dla określenia utylitarnego szczęścia (użyteczności). Koncepcja ekonomii dobrobytu prezentowana była niemalże jako utylitaryzm stosowany (*applied utlitarianism*)[83]. Co ciekawe, stał się również wytłumaczeniem transferów społecznych, posiłkując się faktem, że ten sam nominał ma różne znaczenie dla człowieka biednego i bogatego. Zwiększenie dochodów ludzi biednych o 500 złotych znacznie bardziej zwiększy ich „szczęście" niż ludzi bogatych, którzy nie odczują nawet nowego przychodu.

Utylitaryzm niejako sam z siebie stara się być teorią etyczną obejmującą wszystko, która uzurpuje sobie prawo do udzielenia odpowiedzi na każde możliwe wątpliwości moralne. Może być więc definiowany na tyle szeroko, aby służyć jako instrument do rozwiązywania problemów moralnych, przynajmniej tych, które są przedmiotem zainteresowań ekonomistów. Sprawia to, że przed utylitaryzmem nie ma ucieczki[84].

---

[81] A. Marshall, *Principles of Economics*, Macmillan, London 1920, s. 759.

[82] A. Pigou, *The Economics of Welfare*, Palgrave Macmillan, New York 2013.

[83] Zob. I.M. Little, *Critique of Welfare Economics*, Oxford, Oxford University Press 2003, s. 42.

[84] Zob. D. Palmeter, *A note on the ethics of free trade*, „World Trade Review" 2005, t. 4, nr 3, s. 452.

Podsumowanie

Mając na uwadze spójny i logiczny dorobek utylitarystów i ich wpływ na ukształtowanie się teorii ekonomii politycznej, używanie określenia ekonomia utylitarna wydaje się w pełni zasadne. Pamiętać należy o ich roli w kształtowaniu aksjomatów, na których została oparta cała klasyczna ekonomia polityczna, i które wciąż determinują rozumienie i badanie międzynarodowej ekonomii politycznej. Rozumienie, które zawiera w sobie utylitarną wizję rzeczywistości, jest również ważne w procesie wyznaczania i realizowania współczesnych celów polityki państw. Jakie zatem są zasady ekonomii utylitarnej?

Po pierwsze, jej zręby wyrosły z największych osiągnięć europejskiej filozofii i historii (oświecenia, rewolucji francuskiej, brytyjskiego liberalizmu), na które składają się umiłowanie wszelkiego rodzaju wolności człowieka, indywidualizmu – przybierającego w ekonomii postać twórczego egoizmu, racjonalizmu czy empiryzmu. Stąd naturalnym następstwem będzie afirmacja przedsiębiorczości, aktywności gospodarczej i wolnego rynku. Ta funkcjonalna i aksjologiczna jednolitość z założeniami szkoły klasycznej stanowi fundament określania wartości w ekonomii (szczególnie obszarze cywilizacyjnym tzw. Zachodu), stworzyła homo oeconomicusa i ukształtowała pewien sposób myślenia, rozumienia i działania w przestrzeni ekonomicznej.

Pamiętać jednak należy, że podstawą utylitaryzmu jest odrzucenie wszelkich ekonomicznych pewników, dość powszechnie obecnych w historii ekonomii. Przykłady można bez problemu mnożyć: wszechmocna ręka wolnego rynku jako niezaprzeczalne „dobro" dla klasyków, własność prywatna i zysk jako źródło „zła" dla socjalistów, wysoka inflacja jako dogmatyczne zło i prywatyzacja jako absolutne dobro dla monetarystów itd.

Niejednokrotnie decyzje z zakresu polityki ekonomicznej były podejmowane na potrzeby przyjętych ekonomicznych dogmatów. Utylitaryzm odrzuca zatem tak zdefiniowaną formułę. Jego polityka to polityka konkretnego przypadku i praktyki. Jeżeli użyteczna będzie prywatyzacja państwowego przedsiębiorstwa, to taką drogę wskaże nam utylitarna reguła. W innych okolicznościach (np. kryzysu finansowego), słuszna może być również decyzja przewidująca nacjonalizację przedsiębiorstwa bez emocjonalnego lub ideologicznego angażowania się w sam proces podejmowania decyzji[85].

Po drugie, utylitaryzm to polityka skutku. Jedynym kryterium słuszności postępowania jest uzyskanie spodziewanego skutku (a nie np. wymagania etyki czy ideologii). Konsekwencjalizm będzie znakiem rozpoznawczym tego podejścia. Nadaje on wręcz działaniom ekonomicznym walory etyczne, podlegające wartościowaniu. Jeżeli zatem użyteczne będzie wzmożenie fiskalizmu i wzmocnienie interwencjonizmu

[85] Np. Kongres USA uchwalił program ratunkowy, przeznaczając nań 700 mld $. Przekazywanie funduszy w większości odbywało się przez zakup akcji zagrożonych firm. Proces przybrał więc formę „rynkowej nacjonalizacji". W efekcie np. w AIG państwo osiągnęło aż 92% udziałów. M. Zawadzki, *USA nie będą rozdawać kasy*, „Gazeta Wyborcza", 4.10.2010.

państwowego, to decyzje podjęte w tym kierunku nie będą sprzeczne z zasadą użyteczności. Z drugiej strony całkowite wycofanie państwa z określonego sektora, o ile wymaga tego sytuacja, również może być działaniem poprawnym.

Po trzecie, utylitaryzm to metoda w pełni relatywna, opierająca się na „zdrowym rozsądku", której odpowiednikiem w dziedzinie prawa mogłaby być *aequitas* – zasada słuszności czy przytoczone w tekście przeświadczenie o dominacji w myśli amerykańskiej podejścia utylitarno-pragmatycznego. Jego walory, w wymiarze praktycznym i teoretycznym, uwydatnił zwłaszcza William James, wielki afirmant utylitaryzmu, którego założeń użył niczym materiału budowlanego do skonstruowania pragmatyzmu. Jak pisze Stanisław Filipowicz, Mill ze swoim utylitaryzmem wprowadza wręcz ludzkość na przedpola pragmatyzmu[86].

Po czwarte, ściśle wyznaczony został cel działania, a jest nim „największe szczęście największej liczby ludzi". Wyobrażenie egoistycznej jednostki, której celem jest powiększanie własnego szczęścia, stanowi wręcz podstawę myślenia o ekonomii[87]. Pojęcie szczęścia utoruje w ekonomii drogę dla zagadnień użyteczności i dobrobytu. To one doprowadzą do wielkiej rewolucji marginalistycznej w XIX w. i przejście do neoklasycznego paradygmatu w myśli ekonomicznej. Wpłynie nie tylko na rozumienie ekonomii, ale też na sam sposób jej badania (skala mikro, dynamika, pojęcie konsumenta i jego skłonności). Rezultatem końcowym będzie współczesna koncepcja państwa dobrobytu.

Jednak utylitaryzm jako doktryna oparta na skutku nie wnika w konkretny rozkład bogactwa (szczęścia), pozostając niewrażliwa na przykre skutki. Jak zauważa David Palmeter, kalkulacja polegająca na maksymalizacji dóbr dla największej liczby ludzi, pozostająca przy tym bezstronna przy procesie dystrybucji, patrząca wyłącznie na efekt, może być przydatną maksymą przy formowaniu polityki[88]. Podejście to wkomponowuje się w założenia nurtu neoliberalnego. Warto jednak mieć na uwadze kwestię malejącej krańcowej użyteczności czy zasadę kompensacji Milla, której celem było odpowiednie dystrybuowanie „szczęścia". To w opozycji do tego założenia wyrosły również teoretyczne podstawy ekonomii dobrobytu Arthura Pigou, która naukowo uwiarygodniła koncepcję aktywnej dystrybucji.

Najważniejsze główne zarzuty natury teoretycznej i praktycznej wobec ekonomii utylitarnej to, po pierwsze, brak odrębności epistemologiczno-metodologicznej. Stanowi ona elementarną i funkcjonalną część ekonomii jako całości, bez wyraźnych granic; bez własnej, powszechnie uznanej nomenklatury i szkoły. Samodzielność taką uzyska dopiero ekonomia dobrobytu.

Po drugie, w wymiarze wykonawczym, a więc polityki ekonomicznej, opiera się ona na przeświadczeniu o wysokim profesjonalizmie decydentów, którzy potrafią

---

[86] S. Filipowicz, *Historia myśli polityczno-prawnej*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 2003, s. 328.
[87] Zob. A. Smith, *Teoria uczuć moralnych*, tłum. D. Petsch, S. Jedynak, PWN, Warszawa 1989.
[88] D. Palmeter, op. cit., s. 449.

dokonać utylitarnej kalkulacji. Utylitarne założenie, że każda ingerencja państwa w gospodarkę jest zła, dopóki nie jest dobra, trudno przełożyć na praktykę. Uznaniowość i rozróżnianie sytuacji (relatywizm) w działalności publicznej nie są rozwiązaniami optymalnymi. Systemowe rozwiązania w administracji służyć raczej mają standaryzowaniu i automatyzowaniu postępowania. Być może postulaty utylitaryzmu mogłyby być spełnione w warunkach panującej technokracji.

Utilitarianism in Classical Political Economy

Utilitarianism had big influence on the consolidation of the principles of economic thought – especially the development of its axiomatic position: the idea of the nature of man as a politically and economically free, rational and egoistic individual; a product of European philosophy and history: the Enlightenment, positivism, utilitarianism, the French Revolution or British empiricism and liberalism. The adoption of the concept of 'homo oeconomicus' was the starting point for reflection on economics for the classical school, for the neoclassical school, and to this day it keeps shaping the understanding of economic phenomena. The classical fathers of utilitarianism: Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Francis Edgeworth, were all eminent economists. Those principles, typical of the 'Western' civilisation, became the cornerstone of the newly forming principles of political economy. The extent to which the principles of utilitarianism interfered with the development of economics as a science determined the direction of this development, at the same time providing a methodological and terminological instrument explicating the nature and mechanics of economic phenomena. The utilitarian doctrine introduced the notion of happiness into economics, defined in this discipline as utility – the foundation of the marginal revolution; it is considered the source of welfare economics and the distribution theory; it directly shaped the concepts of state and law in economics, it developed the theory of international trade, and its consequentialism provides a direct link between economic actions and moral rules. Given all the above, utilitarianism is a very handy instrument for understanding and explaining economic phenomena, especially in the sphere of culture, which gave rise to it and where it developed. It allows for a fuller examination of the international reality in the sphere of trade, finance or the flow of the factors of production.

Keywords: utilitarianism, J.S. Mill, utility, classical school, political economy.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201709

OPEC wobec kryzysu nadpodaży ropy naftowej

Bartłomiej Zając

Uniwersytet Warszawski

Przedmiotem niniejszego artykułu jest funkcjonowanie organizacji OPEC, która była pierwszą próbą unifikacji i globalnej kontroli nad wydobyciem ropy naftowej. Wykorzystując znaczne zapotrzebowanie na surowce energetyczne, była w stanie wywierać istotny wpływ na rynek, a nawet posługiwać się „czarnym złotem" jako instrumentem walki ekonomicznej w obliczu niekorzystnej dla siebie polityki państw z nią niezwiązanych. Wydaje się jednak, że tendencje w światowej gospodarce, ale również coraz lepsza i bardziej świadomie prowadzona polityka energetyczna państw-importerów przyczyniły się do marginalizacji OPEC, która samodzielnie nie była w stanie uregulować obecnego kryzysu nadpodaży ropy naftowej. Również pojawienie się nowych graczy na rynku, szczególnie Stanów Zjednoczonych, przyczyniło się do końca naftowego prosperity i przekształcenia rynku producenta w rynek konsumenta, na którym ceny kształtuje popyt, a nie jak dotychczas – podaż. Autor w swoich rozważaniach opisuje również okoliczności powstania organizacji, które przywołuje w celu ukazania ewolucji, jaka dokonała się na przestrzeni prawie 60 lat.

Słowa kluczowe: ropa naftowa, OPEC, kartel, nadpodaż, kryzys, energetyka, surowce, Zatoka Perska, Stany Zjednoczone, ekonomia.

Powstanie organizacji i jej główne cele

Powstanie OPEC nie od razu zmieniło sytuację na rynku ropy, niewątpliwie jednak było pewnym przełomem i początkiem nowej ery. Ery, która pozwoliła słabo rozwiniętym państwom, wyzyskiwanym do tej pory przez kraje zachodnie[1], na gospodarczy rozkwit. Istnienie organizacji wydaje się zagadnieniem ciekawym, istotnym z punktu widzenia najnowszej historii gospodarczej, gdyż to właśnie ropa naftowa jest wciąż najważniejszym surowcem energetycznym[2]. Mimo to temat ten jest wciąż rzadko opisywany, stąd wydaje się zasadne jego poruszenie. Losy OPEC to sukcesy i porażki, ostatnimi czasy z naciskiem na to drugie. Może porażek nie wielkich i nie medialnych,

Bartłomiej Zając – absolwent Instytutu Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

[1] T. Kiernan, *The Arabs, Their History, Aims, Challenge to the Industrian World*, Abacus, New York 1975, s. 484.

[2] T. Kaczmarek, R. Jarosz, *Czy ropa rządzi światem?*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2006, s. 77–79.

ale regularnych i podkopujących siłę przetargową tej organizacji. Celem pracy jest ukazanie ewolucji, jaka dokonała się w ciągu 60 lat istnienia kartelu, czego swoistym uwieńczeniem są działania OPEC w świetle aktualnego kryzysu nadpodaży ropy. Kryzysu, z którym organizacja mimo wewnętrznego konsensusu nie jest w stanie sobie poradzić. Jej znaczenie zmalało i wydaje się, że jest to trend nieodwracalny. Sytuacja na rynku ropy i zmniejszający się wpływ kartelu to swoisty ciąg przyczynowo-skutkowy, który autor pragnie ukazać w swoich rozważaniach z zastosowaniem metody historycznej. Widoczne jest to głównie na tle wspomnianego kryzysu, jednak dla walorów komparatywnych i szerszego spojrzenia na omawianą kwestię warto prześledzić najciekawsze wydarzenia od 1960 r., które mogą doprowadzić do ciekawych wniosków.

Organizacja Państw Eksportujących Ropę Naftową (ang. Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC) to międzyrządowa organizacja założona na konferencji w Bagdadzie we wrześniu 1960 r.[3] przez pięć państw: Arabię Saudyjską, Irak, Iran, Kuwejt i Wenezuelę. Z czasem jednak do organizacji przystępowały kolejne państwa, a aktualna liczba członków wynosi 14[4]. W 1961 r. do organizacji przystąpił Katar, a rok później Libia. W 1962 r. do OPEC dołączyła Indonezja, w 1967 r. Zjednoczone Emiraty Arabskie, w 1969 r. Algieria, w 1971 r. Nigeria. W latach 1973 i 1975 były to odpowiednio Ekwador i Gabon. Jedyne państwo, które przystąpiło już w XXI w., to Angola (2007).

OPEC odpowiada za 42% światowego wydobycia ropy naftowej, a państwa w nim zrzeszone posiadają około 75%[5] udowodnionych (konwencjonalnych) światowych rezerw tego surowca. W związku z rosnącym znaczeniem „czarnego złota" od początku lat 60. XX w. organizacja miała i cały czas ma duże znaczenie na rynku energetyki naftowej. Jej powstanie było pochodną rozwoju zachodnich koncernów wydobywczych, tzw. Siedmiu Sióstr[6], czyli British Petroleum, Exxon, Gulf Oil, Mobil, Royal Dutch Shell, Standard Oil i Texaco. Nowy kartel miał równoważyć wpływy wielkich kompanii naftowych i pozwolić na czerpanie zysków z handlu ropą państwom, które ją faktycznie posiadały.

Zgodnie ze statutem OPEC za jej główne cele uznaje się „koordynację i unifikację polityki w zakresie ropy naftowej państw członkowskich oraz zabezpieczenie indywidualnych i zbiorowych interesów"[7] tychże podmiotów. Jak można przeczytać dalej, organizacja dąży do ustabilizowania światowego rynku ropy i wyeliminowania

---

[3] J. Szpak, *Historia gospodarcza powszechna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1997, s. 256.

[4] W 2016 r. do organizacji ponownie przystąpiła Indonezja, która jednak wobec znacznego popytu wewnętrznego jest importerem surowca, a jej członkostwo zostało zawieszone.

[5] T. Kaczmarek, R. Jarosz, op. cit., s. 80.

[6] A. Łukaszewicz, *Ewolucja systemów społeczno-ekonomicznych monarchii naftowych Zatoki Perskiej. Studium przypadku państw rentierskich*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2015, s. 71.

[7] *OPEC Statute*, http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf (data dostępu: 5.01.2017).

szkodliwych fluktuacji cen. Oczywiście, jak to w praktyce bywa, górnolotne określenia znajdujące się w statucie nie do końca mają przełożenie na rzeczywistość i trzeba jasno powiedzieć, że OPEC nie jest tutaj wyjątkiem. Mając duży wpływ na światowy rynek ropy, kartel używał dostępnych sobie instrumentów w celu wymuszania ustępstw politycznych czy jako sankcji w stosunku do państw, które prowadziły politykę wrogą wobec ich członków, a szczególnie Arabii Saudyjskiej, będącej najbardziej wpływowym krajem w OPEC. Wiąże się to z największymi zasobami surowca oraz wydobyciem prawie trzykrotnie większym niż znajdujący się pod tym względem na drugim miejscu Irak. Jeśli przełożyć to na liczby, jest to odpowiednio 13% i 4,5% światowego wydobycia ropy naftowej[8].

Główne instrumenty i to, w czym zawiera się sens powstania tej organizacji, to oczywiście dostosowanie produkcji do zmieniających się realiów i trendów w światowej gospodarce. Innymi słowy, kluczowa dla kartelu była równowaga między popytem a podażą, która miała zapobiec wspomnianym wahaniom cen. Pierwsze lata działania organizacji nie wróżyły jednak sukcesu. Ceny ropy sukcesywnie spadały, w pierwszych 10 latach funkcjonowania zanotowano ich obniżkę o niemal 30%.

Moment przełomowy, kiedy doszło do przewartościowania polityki kartelu i jej zdecydowanego upolitycznienia, przypada na rok 1973 i wybuch wojny Jom Kippur, czyli arabskiej agresji na Izrael, która miała na celu odzyskanie ziem utraconych przez Egipt w 1967 r. po wojnie sześciodniowej. Jak wiadomo, Izrael został poparty przez państwa zachodnie na czele ze Stanami Zjednoczonymi, co spotkało się z dezaprobatą OPEC, który, jak już wspomniano, był w tym okresie zdominowany przez Arabię Saudyjską popierającą plany Kairu. Taki stan rzeczy doprowadził do nacjonalizacji przez Irak infrastruktury wydobywczej zachodnich koncernów takich jak Exxon czy Dutch Shell oraz do ograniczenia wydobycia ropy naftowej przez cały kartel. Następnie wprowadzono embargo wobec USA i państw zachodnich na dostawy tego surowca. Cena „czarnego złota" wzrosła z 2 USD do zawrotnej na tamte czasy ceny 13 USD za baryłkę[9]. Skutkiem tej decyzji był kryzys ekonomiczny, głównie w państwach uzależnionych od importu surowców energetycznych. Dało to jednak również pozytywny impuls dla rozwoju alternatywnych źródeł energii czy poszukiwania nowych złóż tego surowca, szczególnie na Morzu Północnym i Alasce. „Przeciwdziałając negatywnym skutkom kryzysu w wielu krajach, zwłaszcza uprzemysłowionych, podjęto wielokierunkowe działania i programy zmierzające do ograniczenia zużycia ropy naftowej i jej substytucji innymi paliwami – głównie węglem i energią jądrową"[10]. Z jednej strony można to uznać za zwycięstwo OPEC, który potwierdził swoje znaczenie i wpływ na

[8] *BP Statistical Review of World Energy June 2016*, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (data dostępu: 5.01.2017).

[9] J. Szpak, op. cit., s. 256.

[10] R. Gilecki, *Sektor energii świata i Polski. Początki, rozwój, stan obecny*, Polski Komitet Światowej Rady Energetycznej, Warszawa 2014.

rynek ropy naftowej, z drugiej jednak to początek końca, gdyż od tamtej pory organizacja zaczęła słabnąć.

Trzeba jednak podkreślić, że degradacja OPEC wcale nie była konsekwencją błędnej polityki kartelu. Była to wypadkowa zdarzeń i trendów, które częściowo były, a częściowo nie były zapoczątkowane przez kryzys naftowy – wywołany świadomie przez Arabię Saudyjską. Wraz z rozwojem gospodarczym na świecie popyt na ropę naftową stale rósł, a państwa-importerzy nie mogły pozwolić sobie na tak dużą zależność od słabo rozwiniętych państw-eksporterów. Był to nie tylko impuls wywołany kryzysem naftowym, lecz również trend przyczyniający się do wzrostu znaczenia polityki energetycznej, która nie znajdowała się w centrum uwagi państw rozwiniętych w latach poprzedzających wspomniany kryzys. Popularniejsze stało się pojęcie dywersyfikacji dostaw, a duży nacisk położono na rozwój źródeł alternatywnych. Kolejne impulsy do rozwoju własnego potencjału naftowego to destabilizacja sytuacji na Bliskim Wschodzie, czyli regionie kluczowym z punktu widzenia rynku surowców energetycznych. Takie wydarzenia jak rozpad ZSRR, wojna w Zatoce Perskiej czy w Iraku spowodowały, że znaczenie OPEC zmalało. Również wobec coraz większego wydobycia w Stanach Zjednoczonych i współpracy z Rosją, która po 1989 r. stała się największym dostawcą ropy naftowej do Europy, kartel nie mógł prowadzić tak swobodnej jak dotąd polityki. Wciąż jednak nie wolno deprecjonować tej organizacji, która utrzymuje swoje znaczenie, mimo że wiele państw potrafi już je ograniczać. Wydaje się również, że organizacja nie odzyska wpływów, a wręcz przeciwnie, będzie je sukcesywnie tracić i z czasem zostanie zmarginalizowana.

Rynek ropy naftowej po kryzysie finansowym

Pierwsze lata XXI w. to dobry okres w historii dla państw eksportujących ropę naftową, której cena sukcesywnie rosła, osiągając w 2008 r. zawrotną cenę 140 dolarów[11] za baryłkę. Kiedy jednak upadł Lehman Brothers, a kryzys finansowy uwidocznił się w pełni, skończył się okres prosperity na światowych rynkach. Wobec spowolnienia gospodarki globalnej znacznie zmalał popyt na ropę, a jej cena spadła o 80 dolarów za baryłkę. W 2008 r. na spotkaniu w Oranie podjęto decyzję o zmniejszeniu wydobycia, co jednak nie przyczyniło się do wzrostu cen, na które realny wpływ miały programy rządowe stymulujące wzrost gospodarczy, a co za tym idzie, światowy popyt na surowiec[12].

---

[11] *The Financial Crisis and its Impact on the Oil & Gas Industry*, https://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1234451048011/5827121-1239045090161/Watts_PFC.pdf (data dostępu: 16.06.2017).

[12] Ł. Strupczewski, *Pozycja OPEC na międzynarodowym rynku ropy naftowej w następstwie światowego kryzysu gospodarczego 2007/2008 +*, „Biznes Międzynarodowy w Gospodarce Globalnej" 2014, nr 33, s. 249–261.

Na okres ten przypada również spadek udziałów OPEC w światowym wydobyciu ropy, czego pochodną był spadek jej znaczenia. Zjawisko to jest potęgowane poprzez niespójność wewnątrz kartelu, która przejawia się nieprzestrzeganiem norm wydobycia oraz rozłamem w organizacji.

Drugi z elementów determinujących pozycję OPEC, czyli rozłam w organizacji, trwa co najmniej od drugiego kryzysu naftowego, a zaostrzył się w trakcie kryzysu finansowego 2007/2008. W OPEC wyraźne są dwie frakcje, określane „gołębiami" i „jastrzębiami". Do pierwszej grupy należą Arabia Saudyjska, Katar, Kuwejt oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie, a do drugiej – pozostali członkowie. Podział wynika nie tylko z różnic politycznych i ideologicznych, ale również z demograficznych i ekonomicznych. „Jastrzębie" zrzeszają kraje o wysokim poziomie zaludnienia i niskim PKB *per capita*. „Gołębie" to kraje mniej zaludnione, ale generujące wysokie PKB *per capita*. Punktem spornym jest kierunek polityki. „Jastrzębie" dążą do maksymalizowania zysków z produkcji i eksportu w jak najkrótszym czasie, podczas gdy celem „Gołębi" jest utrzymanie udziałów w rynku i równoważenie popytu i podaży[13].

Warto również zauważyć, że OPEC łączy tylko jedna wartość – ropa naftowa, natomiast wiele elementów je dzieli, przede wszystkim religie (islam, chrześcijaństwo), wartości społeczne czy status materialny państw (bogaty Kuwejt, biedna Algieria)[14]. Stąd też trudność w wypracowaniu długofalowej strategii, gdyż niemożliwe jest uwzględnienie interesów wszystkich jej członków.

Wracając do kwestii globalnego wydobycia, na kluczowego gracza wyrastają od 2007 r. Stany Zjednoczone, które dzięki rozwojowi technologicznemu, ale również kolejnym problemom geopolitycznym, zakłócającym stabilne dostawy surowców[15], zaczęły wydobywać ropę naftową z łupków, co pozwoliło im zaspokoić popyt wewnętrzny z zasobów własnych, a nawet zmierzać ku eksportowi części surowca. W ciągu 8 lat udało się prawie podwoić wydobycie ropy naftowej. Dzięki temu Stany Zjednoczone stały się drugim największym producentem surowca, zaraz po Arabii Saudyjskiej. Już w 2013 r. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych przewidywał ograniczenie roli OPEC i Rosji oraz spadek cen surowca, co dzisiaj faktycznie obserwujemy[16]. Sytuacja ta doprowadziła do nadpodaży na światowych rynkach, co zbiegło się ze stopniowo malejącym znaczeniem ropy jako surowca energetycznego, na rzecz gazu ziemnego i coraz popularniejszych – szczególnie w Europie – odnawialnych źródeł energii, czyli energetyki jądrowej, hydroenergetyki czy energetyki geotermalnej. Implikacją powyższych zdarzeń, wobec braku obniżenia wydobycia od 2014 r., jest rosnąca ilość rezerw ropy już wydobytej, na którą nie można znaleźć nabywcy, gdyż rynek jest nasycony.

---

[13] Ibidem, s. 249–261.

[14] T. Kaczmarek, R. Jarosz, op. cit., s. 78.

[15] F. Krawiec, *Niekonwencjonalne źródła ropy i gazu, doświadczenie amerykańskie*, Difin, Warszawa 2013.

[16] A. Gawlikowska-Fryk, B. Wiśniewski, *Złota era ropy naftowej? Implikacje rozwoju złóż niekonwencjonalnych w Ameryce Północnej*, „Biuletyn PISM" 2013, nr 50.

Na koniec warto również wspomnieć o Iranie, który wobec rozwoju programu nuklearnego został ukarany embargiem na eksport ropy naftowej do Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. „Mają [sankcje – przyp. B.Z.] osłabić gospodarkę Iranu, której filarem jest sektor energetyczny: w 2011 r. ropa stanowiła 80% irańskiego eksportu i 70% dochodów budżetowych Iranu”[17].

Zwyżka cen ropy w kwietniu 2011 r. do 125 USD za baryłkę miała związek z „arabską wiosną”, a także z kolejnymi sankcjami USA wobec Iranu. W kolejnych miesiącach wartość baryłki Brenta stopniowo spadała do 105 USD, m.in. wskutek zaostrzenia się kryzysu w strefie euro i względnego uspokojenia w Afryce Północnej. W styczniu 2012 r. w wyniku zwiększonego napięcia w Zatoce ceny znów wzrosły do 114 USD za baryłkę. Jej wartość byłaby jeszcze wyższa, gdyby agencje ratingowe nie obniżyły ocen dla większości państw strefy euro. Goldman Sachs prognozuje poziom 130 USD, Barclays – 115 USD. Citigroup pod koniec roku podwyższył prognozę z 86 do 110 USD[18].

Przyczyny i przebieg kryzysu nadpodaży

Jak wcześniej wskazano, 2014 r. był preludium do kryzysu, z którym rynek zmaga się obecnie. Jedna z głównych przyczyn to oczywiście rewolucja łupkowa i pojawienie się na rynku nowego gracza w postaci Stanów Zjednoczonych, które znacznie zwiększyły wydobycie; głośno mówi się o tym, że wkrótce kraj ten zacznie również eksportować surowiec, który do tej pory przeznaczony był głównie na zaspokojenie popytu wewnętrznego. Co więcej, nałożenie sankcji na Rosję, w związku z agresją na Ukrainę i aneksją Krymu, zapoczątkowało stopniowy spadek cen ropy naftowej. Warto również wspomnieć o działalności tzw. Państwa Islamskiego i bardzo niestabilnej sytuacji na Bliskim Wschodzie.

Przez pewien czas sytuacja ta nie była widoczna na rynkach, gdyż państwa zachodnie zaczęły wychodzić z kryzysu, a zapotrzebowanie na ropę stopniowo rosło, gdyż gospodarki poszczególnych krajów zaczęły się rozwijać i przez to większy był popyt na surowce energetyczne. Wzrastające wydobycie w Stanach było „równoważone” przez destabilizację sytuacji w Afryce oraz „arabską wiosnę”, co wpływało na zmniejszenie wydobycia przez dotknięte tym państwa. Jednak powolne wychodzenie z kryzysu tych państw, z jednoczesnym spowolnieniem gospodarki chińskiej, której zapotrzebowanie na ropę rosło z roku na rok, skomplikowało sytuację, w której *de facto* doszło do wojny cenowej.

Największym problemem dla państw naftowych jest monokulturowość gospodarcza[19]. Opierają one swoje budżety głównie na eksporcie surowców, nie tylko „czarnego

[17] M. Piotrowski, P. Toporowski, *Implikacje sankcji ekonomicznych USA i UE wobec Iranu*, „Biuletyn PISM” 2012, nr 7.

[18] Ibidem.

[19] A. Łukaszewicz, op. cit., s. 9.

złota". Dlatego też są bardzo wrażliwe na fluktuacje cen. Korzystając z wysokich cen na rynkach, państwa te planowały swoje budżety oraz realizowały długoletnie inwestycje wydobywcze i strukturalne, które obliczone były na rynkową stabilność. Jako że kraje te nie są w stanie zrekompensować deficytu budżetowego powstałego przez regres cen, próbowały zrównoważyć dochody poprzez zwiększenie wydobycia. Nie dotyczy to wyłącznie państw OPEC, bo podobną politykę stosowała również Rosja, której ropa jest dużo droższa niż ta bliskowschodnia. Żadne z państw nie chciało stracić udziałów w rynku, więc same doprowadziły do sytuacji dla siebie niekorzystnej. Również OPEC nie była w stanie się w tej sytuacji porozumieć, ale wydaje się, że mógł to być zabieg celowy.

Kolejne istotne wydarzenie, które znacznie przyczyniło się do kryzysu nadpodaży, z jakim zmagają się państwa eksportujące ropę, to porozumienie atomowe z Iranem, podpisane w Wiedniu 14 lipca 2015 r. W zamian za ograniczenie programu nuklearnego i poddanie go 15-letniej kontroli Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) zgodzono się na zniesienie sankcji nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, jak również Stany Zjednoczone i UE[20]. Pomijamy tu skuteczność i prawdziwą wartość owego porozumienia, gdyż nie jest to temat tych rozważań. Kluczową kwestią jest jednak powrót Teheranu na światowy rynek ropy (posiada trzecie największe na świecie rezerwy tego surowca)[21], a także odmrożenie aktywów ulokowanych w bankach zachodnich (około 100 mld dolarów), pozwalających na modernizację infrastruktury wydobywczo-przesyłowej. Embargo na dostawy ropy zostanie zniesione dopiero po pierwszych pozytywnych kontrolach MAEA, a w dalszej części obejmie to również przemysł stoczniowy, lotniczy i samochodowy[22]. Jeśli Iran zdecydowałby się na współpracę z Zachodem, możliwe jest przewartościowanie sytuacji geopolitycznej na Bliskim Wschodzie i całkowicie nowy układ w globalnej energetyce. Ma to istotny wpływ na światowe rynki ropy, gdyż Iran po latach będzie chciał odzyskać swoją pozycję, przez co rynek doświadczy jeszcze większej nadpodaży. Pierwsze doniesienia wskazują na to, że Teheran zrezygnował z kursu kolizyjnego i chce porozumieć się z państwami zachodnimi. Wskazuje na to liczba wizyt, jakie firmy z państw rozwiniętych odbyły w 2016 r. w celu pozyskania kontraktów na irańskim rynku.

Iran nie osiągnął jeszcze dawnego statusu na rynku ropy, ale sama perspektywa jego powrotu spowodowała spadek cen ropy na giełdach. Pod koniec 2015 r. Teheran zdecydował się na pierwsze podwyżki wydobycia, w celu zyskania większego udziału w rynku i napływu kapitału, który jest temu państwu bardzo potrzebny po latach

---

[20] W. Rodkiewicz, Sz. Kardaś, *Konsekwencje porozumienia nuklearnego z Iranem dla Rosji*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-08-04/konsekwencje-porozumienia-nuklearnego-z-iranem-dla-rosji (data dostępu: 6.01.2017).

[21] M. Bużański, *Porozumienie nuklearne z Iranem – bliskowschodni poker*, Fundacja Kazimierza Pułaskiego, Warszawa 2015.

[22] M. Piotrowski, *Treść i skutki ostatecznego porozumienia nuklearnego P5+1 z Iranem*, „Biuletyn PISM" 2015, nr 71.

bolesnych sankcji. Z przyczyn zarówno ekonomicznych, jak i polityczno-społecznych, Arabia Saudyjska nie mogła dopuścić do sytuacji, w której Iran odzyskuje wpływy, a przede wszystkim zaczyna się gospodarczo rozwijać. W związku z tym OPEC postanowiła nie obniżać wydobycia dla ustabilizowania cen ropy. Pod koniec 2015 r. baryłka ropy spadła do ceny około 28 dolarów[23], co w porównaniu z ceną sprzed kryzysu finansowego (140 USD) pokazuje skalę problemu, z jakim musiały i wciąż muszą mierzyć się producenci „czarnego złota".

Jak już wspomniano, OPEC mogła celowo unikać obniżenie cen i jeśli tak naprawdę było, a wydaje się to wysoce prawdopodobne, to było to inspirowane przez Arabię Saudyjską i państwa kartelu określane jako „gołębie". Zdawały one sobie sprawę, że sukces „rewolucji łupkowej" w Stanach Zjednoczonych źle wróży źródłom konwencjonalnym. Kluczowy dla dalszych rozważań jest fakt, że ropa łupkowa jest droższa w wydobyciu i wymaga dużych nakładów finansowych. Odwrotnie jest ze złożami znajdującymi się na Bliskim Wschodzie, są one tanie w wydobyciu i szacuje się, że państwa są w stanie zarabiać na surowcu przy cenie kształtującej się na poziomie 10 dolarów. Dla porównania USA czy Rosja potrzebują cen 10-krotnie wyższych. Prowadzi to ku refleksji, że Arabia Saudyjska mogła sztucznie podtrzymywać kryzys nadpodaży w celu wyeliminowania lub przynajmniej ograniczenia inwestycji w przemysł łupkowy w Stanach Zjednoczonych. Różnica w cenie wydobycia ropy w obu krajach może przekonać do zasadności tego stwierdzenia. Jak pokazują dotychczasowe doniesienia, wiele odwiertów zostało zamkniętych, tysiące ludzi straciło pracę, co jednak miało tylko minimalne przełożenie na ceny surowca, które pod koniec 2016 r. oscylowały w granicach 50 dolarów. Jednak po początkowym kryzysie również sytuacja w USA się uspokoiła, co przełożyło się na rozwój branży łupkowej i ponowne zwiększenie liczby odwiertów na przełomie 2016 i 2017 r. Wciąż jednak daleko do poziomu z rekordowego września 2014 r., kiedy to liczba odwiertów była o 65% większa niż obecnie[24].

Wydaje się, że zabieg ten się nie udał i zamiast w Stany Zjednoczone, bardziej uderzył w Rosję, która tak jak państwa Zatoki Perskiej jest gospodarką monokulturową, opartą na eksporcie surowców mineralnych. Również Arabia Saudyjska źle zareagowała na sam kryzys. Saudi Aramco, czyli saudyjski potentat wydobywczy i jak się szacuje potencjalnie największa spółka na świecie, ma być notowana na giełdzie, co ma zlikwidować powstały podczas kryzysu deficyt budżetowy. Mówi się o kwotach rzędu 200 miliardów dolarów za 5% akcji, co byłoby światowym rekordem. Niektórzy eksperci twierdzą jednak, że wartość ta jest przeszacowana, a wartość całej spółki nie większa niż 500 mld dolarów[25].

---

[23] *BP Statistical Review of World Energy June 2016*, op. cit.

[24] *Emisja akcji Saudi Aramco koniecznością?*, http://nafta.wnp.pl/emisja-akcji-saudi-aramco-koniecznoscia,265552_1_0_0.html (data dostępu: 10.02.2017).

[25] *Arabia Saudyjska ujawniła szczegóły dotyczące oferty publicznej akcji Saudi Aramco*, http://www.cire.pl/item,129075,1,0,0,0,0,0,arabia-saudyjska-ujawnila-szczegoly-dotyczace-oferty-publicznej-akcji-saudi-aramco.html (data dostępu: 16.06.2017).

Nie może dziwić, że Arabia Saudyjska walczy o prymat na rynku ropy naftowej. Monarchia Saudów wciąż ma ambicję odgrywania znaczącej roli w kwestii kontroli wydobycia i sprzedaży „czarnego złota", gdyż jest to tak naprawdę podstawa bogactwa i potęgi tego państwa. W czasach „zimnej wojny" mówiło się, że ZSRR to kolos na glinianych nogach. Wydaje się, że po części zasadne jest użycie takiego stwierdzenia również w przypadku Arabii Saudyjskiej, która może i nie jest tak mocno zależna od cen surowca, ale niewątpliwie ich drastyczny spadek, jaki notowano w ostatnich latach i z którym rynek ropy zmaga się aktualnie, uderza w budżet tego państwa. To właśnie ten czynnik był głównym katalizatorem podejmowanych przez kartel prób ograniczenia wydobycia, przy jednoczesnym zaangażowaniu również producentów spoza OPEC, bez których nie uda się ograniczyć globalnej podaży ropy naftowej, czego skutkiem miałoby być zwiększenie cen za baryłkę ropy. Wymaga to jednak globalnego konsensusu, który wobec uwarunkowań geopolitycznych oraz sporów między państwami będzie trudny do wypracowania i implementacji. Natomiast porozumienie wiedeńskie to wciąż półśrodek, który nie jest w stanie całkowicie zażegnać kryzysu. Aktualnego *status quo* na rynku ropy nie uda zmienić się bez zaangażowania Stanów Zjednoczonych, które w związku z wielkością produkcji, ale również potęgą gospodarczą i polityczną, są w stanie kształtować rynek zgodnie ze swoimi potrzebami, nie zważając na interesy OPEC czy Rosji.

Porozumienie wiedeńskie – okoliczności, postanowienia i ich realizacja

Okoliczności

Rok 2016 to zdecydowanie intensywny okres w historii OPEC. Wielokrotnie spotykano się i obradowano na temat obniżenia wydobycia, jednak po pierwsze, żadne państwo nie chciało tracić udziałów w rynku, a po drugie, chyba zdawano sobie sprawę, że działania w ramach organizacji będą niewystarczające dla długofalowego rozwiązania kryzysu. Pokazuje to, jak bardzo kartel stał się zmarginalizowany, choć taki obrót zdarzeń był nieunikniony z powodu wcześniej przedstawionych trendów i zjawisk w stosunkach międzynarodowych (stopniowe odchodzenie od węglowodorów czy rewolucja łupkowa w USA). Sytuacja z lat 70., kiedy to OPEC był w stanie jedną decyzją wpłynąć na światowe ceny, bezpowrotnie minęła. Przede wszystkim, państwa te nie są w stanie pozwolić sobie na tak wielką stratę udziałów w rynku (w przypadku obniżenia wydobycia) ani nie mają możliwości ich zwiększenia, gdyż automatycznie spowoduje to dalsze obniżki cen. Dywersyfikacja dostawców powoduje, że rynek ropy nie jest już rynkiem producenta, a stał się rynkiem konsumenta. Przekłada się to na coraz mniejszą możliwość kreowania cen przez podaż (producentów), a uzależnienie wartości baryłki od światowego popytu (importerów).

W kwietniu i wrześniu 2016 r. odbyły się spotkania państw członkowskich OPEC odpowiednio w Katarze i Algierii. Pierwsze z nich zakończyło się fiaskiem, ale drugie

pozwoliło na osiągnięcie wstępnego konsensusu co do obniżenia wydobycia, które ostatecznie miało zostać ustalone na kolejnym posiedzeniu. Obserwując notowania giełdowe baryłki Brent, widać było lekki trend zwyżkowy, który pozwolił utrzymać się cenie ropy w granicach 40–50 dolarów, co pokazuje, że spotkanie odbiło się echem na światowym rynku. Wynikało to ze zgodności większości państw co do potrzeby redukcji wydobycia i pozbycia się coraz większych rezerw. Jednak racjonalność ekonomiczna przegrała w tym momencie z politycznymi animozjami. Iran niebiorący udziału w obradach kategorycznie odmówił redukcji, dopóki nie osiągnie poziomu produkcji sprzed wprowadzenia sankcji w 2012 r., a Arabia Saudyjska nie chciała ograniczać wydobycia bez jakichkolwiek ustępstw ze strony Teheranu, co opóźniło implementację decyzji.

Wobec osiągnięcia porozumienia co do zamrożenia wydobycia postanowiono włączyć do rozmów innych kluczowych graczy, takich jak Rosja czy właśnie Iran. 10 grudnia 2016 r. w Wiedniu spotkało się 25 państw, które produkują ropę naftową. Niestety, w tym gronie nie znalazły się Stany Zjednoczone, co niewątpliwie umniejsza rangę podpisanego porozumienia. Przy dużym wpływie rosyjskiej dyplomacji udało się wynegocjować konsensus, który był możliwy do zaakceptowania zarówno dla Iranu, jak i Arabii Saudyjskiej. Już to pokazuje, jak organizacja zmieniła się, gdyż tak naprawdę Rosja miała najwięcej do powiedzenia na konferencji, czego przejawem było właśnie takie koncyliacyjne, akceptowane przez oba mocarstwa regionalne porozumienie. Z jednej strony był to sukces, z drugiej jednak przejaw słabości wewnętrznej.

Postanowienia

W Wiedniu udało się porozumieć co do ograniczenia wydobycia ropy naftowej. Kraje zrzeszone w OPEC zobowiązały się do zmniejszenia dziennego wydobycia o 1,2 mln baryłek, natomiast pozostałe kraje obecne na konferencji – w tym Rosja – dołożą do tego 0,56 mln baryłek. Z tych zobowiązań zostały wyłączone Libia i Nigeria, które i tak już wcześniej zmniejszyły wydobycie w związku z niestabilną sytuacją wewnętrzną w kraju.

Dzienne wydobycie, po pełnej realizacji powyższych postanowień, miałoby osiągnąć około 32,5 mln baryłek dziennie i przyczynić się do stopniowego zredukowania ilości rezerw ropy naftowej na całym świecie, co docelowo podniosłoby jej cenę.

Najważniejsza kwestia to jednak już wcześniej wspomniany przeze mnie konsensus między wrogimi sobie państwami, jakimi są Arabia Saudyjska i Iran. Dzięki wsparciu Rosji, która jest sojusznikiem Teheranu, udało się pogodzić interesy obu państw. Pierwsze z nich zgodziło się na obniżenie wydobycia, natomiast drugie minimalnie je zwiększy. Jednocześnie Iran zobowiązał się do unikania triumfalizmu, na co chętnie przystał[26]. W ten sposób Teheran, czyli dotychczasowy „hamulcowy"

[26] *Porozumienie OPEC: Rosja i Iran głównymi beneficjentami*, http://www.energetyka24.com/-507767,porozumienie-opec-rosja-i-iran-glownymi-beneficjentami (data dostępu: 7.01.2017).

wszelkich rozmów, wyszedł z tych najważniejszych jako zwycięzca. Oczywiście pochopny optymizm nie jest tu wskazany, często w historii zdarzało się, że państwa zgadzały się na redukcję wydobycia, a *de facto* je zwiększały, licząc na większe zyski. Taki scenariusz jest również największym zagrożeniem dla osiągniętego w grudniu porozumienia, które negocjowane w bólach, może upaść jak domino, kiedy jedno państwo się wyłamie, a reszta pójdzie w jego ślady.

Tabela 1. Uzgodnione regulacje wydobycia ropy naftowej i poziomy (tys. baryłek)

Państwo członkowskie	Poziom produkcji	Dopasowanie	Docelowy poziom produkcji w I 2017
Algieria	1,089	–50	1,039
Angola	1,751	–78	1,673
Ekwador	548	–26	522
Gabon	202	–9	193
Republika Iranu	3,975	+90	3,797
Irak	4,561	–210	4,351
Kuwejt	2,838	–131	2,707
Katar	648	–30	618
Arabia Saudyjska	10,544	–486	10,058
ZEA	3,013	–139	2,874
Wenezuela	2,067	–95	1,972

Źródło: *OPEC agreement*, OPEC Press Release, http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/press_room/OPEC%20agreement.pdf (data dostępu: 11.01.2017).

Skutki i realizacja

Na wieści z Wiednia giełdy zanotowały lekkie wzrosty cen, lecz nie była to żadna rewolucja. Wzrost o kilka procent nikogo nie usatysfakcjonował, a rynki ewidentnie wyczekują realnych działań sygnatariuszy porozumienia. Dopiero kroki podjęte w kierunku ograniczenia podaży będą skutkować widoczną podwyżką cen w 2017 r.

Jak donosi Reuters, pierwsze kraje w Zatoce Perskiej już zaczęły wywiązywać się z porozumienia i faktycznie obniżyły wydobycie do deklarowanego w grudniu 2016 r. poziomu. Chodzi tu szczególnie o Kuwejt i Arabię Saudyjską, które osiągnęły założony limit[27]. Nie wszyscy jednak zdecydowali się na takie działanie, wyczekując na ruch ze strony reszty państw kartelu. Mam tu na myśli szczególnie Rosję, która, zasłaniając się względami technologicznymi, ograniczyła wydobycie tylko o 1/3 z deklarowanych

[27] *Kuwait cuts January oil output to agreed OPEC target: official*, http://www.reuters.com/article/us-opec-kuwait-oil-idUSKBN14Q1KF (data dostępu: 10.01.2017).

300 tysięcy baryłek[28]. Natomiast Irak prawdopodobnie zdecyduje się na obniżkę wydobycia, ale dopiero po tym, jak wcześniej uda mu się ją zwiększyć, co ma przypaść na pierwszy kwartał 2017 r. Aktualnie rynek nie dysponuje jeszcze informacjami co do decyzji innych państw, m.in. Meksyku czy Zjednoczonych Emiratów Arabskich, którzy również produkują znaczne ilości ropy naftowej.

Prasa okrzyknęła to porozumienie przełomowym, ale czy poza faktem, że jest to pierwsze porozumienie takiej rangi od 8 lat, czyli od czasów kryzysu finansowego, faktycznie cokolwiek ono oznacza? Trzeba jednak wspomnieć, że aby porozumienie to ustabilizowało sytuację, spadek wydobycia musi zejść się ze wzrostem popytu. Tylko w takiej sytuacji możliwa jest prognozowana przez ekspertów cena oscylująca w granicach 70 dolarów za baryłkę. Natomiast sytuacja ta nie jest taka oczywista, gdyż potencjalni importerzy ropy, jak np. Chiny[29], zmagają się ze spowolnieniem gospodarczym, i popyt na ropę w tym kraju nie rośnie tak dynamicznie jak dotychczas. W związku z tym może okazać się, że ograniczenie wydobycia okaże się niewystarczające. Trzeba również brać pod uwagę to, jak zachowają się Stany Zjednoczone. Kraj nieobjęty porozumieniem wiedeńskim jest z punktu widzenia rynku ropy kluczowy dla jego funkcjonowania. Wydaje się jednak, że Waszyngton mógłby być zainteresowany podwyżką cen, gdyż miałoby to pozytywny wpływ na jego sektor wydobywczy. Jednak, jak dowodzą ostatnie doniesienia prasowe, rezerwy ropy w Stanach Zjednoczonych wzrosły o 2 mln baryłek[30], co może budzić obawy państw OPEC.

Dlatego też do tego porozumienia należy podchodzić z dużym dystansem. Jego realizacja zależy nie tylko od dobrych chęci sygnatariuszy czy ich interesów. Jest to wypadkowa wielu czynników, które w żaden sposób nie są od nich zależne, jak światowa koniunktura gospodarcza czy sytuacja polityczna w regionach kluczowych ze względu na wydobycie ropy naftowej, jak np. Bliski Wschód. Ważna jest tu również postawa Iranu, który w razie destabilizacji sytuacji wewnętrznej i zmiany kursu politycznego ma możliwość zablokowania 20% światowych dostaw ropy naftowej. Chodzi tu o jedną z kluczowych dróg morskich, czyli Cieśninę Ormuz, przez którą dziennie przepływa około 15 tankowców, przewożąc ropę kartelu m.in. do Japonii. Takie ograniczenie dostaw mogłoby wywołać szok cenowy i znaczne ich zwiększenie, spotkałoby się jednak ze stanowczą reakcją Stanów Zjednoczonych i przywróceniem międzynarodowych sankcji, przez co takie rozwiązanie jest mało prawdopodobne. Trzeba jednak mieć je na uwadze, gdyż zmiana władzy w Teheranie może przynieść niespodziewane efekty i całkowite przewartościowanie dotychczasowej polityki zagranicznej Iranu.

---

[28] *Rosja zmniejsza produkcję ropy*, http://nafta.wnp.pl/rosja-zmniejsza-produkcje-ropy,289520_1_0_0.html, (data dostępu: 10.01.2017).

[29] Stany Zjednoczone wobec samowystarczalności energetycznej nie są tutaj brane pod uwagę.

[30] *Ceny i zapasy ropy w USA w górę*, http://nafta.wnp.pl/ceny-i-zapasy-ropy-w-usa-w-gore,289470_1_0_0.html (data dostępu: 11.01.2017).

Ewolucja znaczenia OPEC

Wydaje się, że znaczenie OPEC z czasem znacznie spadło. Duży wpływ na ten stan rzeczy miało stopniowe odejście od ropy oraz uniezależnienie i dywersyfikacja dostaw wśród państw importerów tego surowca. Znaczenie dla organizacji ma również niestabilna, skomplikowana sytuacja w regionie Bliskiego Wschodu, gdzie znajduje się ponad połowa udowodnionych zasobów ropy naftowej. To wpływa na dysfunkcję organizacji w kwestii podejmowania decyzji, co objawiło się szczególnie w świetle obecnego kryzysu, gdzie członkowie kartelu kierowali się bardziej własną racją stanu, zamiast kolektywnie wspierać wspólne interesy, czy nawet rywalizowali ze sobą, aby nie dopuścić do wzmocnienia jednej ze stron. Wobec takiego zachowania ciężko mówić chociażby o próbie wypracowania długofalowego konsensusu. Widać pewną desperację, która objawia się w nerwowych ruchach, ukierunkowanych na działania krótkofalowe, zamiast na bardziej perspektywiczne, które mogłyby przynieść dobrobyt w kolejnych dekadach. Można pokusić się o stwierdzenie, że państwa nie chcą przełamać monokulturowości, z jaką się zmagają, życzeniowo myśląc o dochodach z eksportu ropy naftowej. Brakuje wśród państw kartelu świadomej i przemyślanej strategii na czas, kiedy surowców w końcu zabraknie. Odróżnia je to zasadniczo od państw zachodnich, które szukają nowych złóż i próbują również pozyskiwać alternatywne źródła energii[31].

Wobec nowej sytuacji geoekonomicznej organizacja ta nie będzie dłużej w stanie wywierać przemożnego wpływu na światowy rynek ropy naftowej. Jej słabość przejawia się przede wszystkim w braku „kadrowym". Stany Zjednoczone i Rosja, czyli odpowiednio pierwszy i trzeci producent „czarnego złota", są w stanie również oddziaływać na rynek. Same te dwa państwa wydobywają równowartość 60% ropy OPEC. Bez tak istotnych podmiotów kartel nie będzie w stanie kształtować polityki cenowej według własnych interesów, a w niektórych sytuacjach jego polityka może być równoważona.

OPEC jest także podatny na wszelkiego rodzaju oddziaływania zewnętrzne, co pokazuje przykład porozumienia wiedeńskiego, na które duży wpływ miała Rosja, promując w jego postanowieniach swojego sojusznika – Iran. Nie tylko zmniejsza to renomę organizacji, ale również rozbija ją od wewnątrz, co w dłuższej perspektywie nie będzie pozytywnie wpływać na jej spójność oraz zdolność do szybkiego oraz skutecznego podejmowania decyzji.

Nie byłoby jednak tego, gdyby organizacji nie tworzyły często wrogie sobie państwa. Na dłuższą metę nie da się pogodzić całkowicie odmiennych interesów Arabii Saudyjskiej i Iranu, które rywalizują o wpływy w regionie. Sytuacja ta wpływa destrukcyjnie na kartel, z którego jedno z tych państw może w końcu wystąpić, albo, co gorsza, nastąpi jego podział, który niewątpliwie obniży jego znaczenie. Trzeba również

[31] B. Łęgowska, *Polityka naftowa państw arabskich Zatoki Perskiej*, Wydawnictwo Ibidem, Łódź 2007, s. 90.

pamiętać o animozjach natury religijnej, które szczególnie na Bliskim Wschodzie są katalizatorami licznych mniejszych i większych konfliktów.

Wobec braku światowego kartelu, który zrzeszałby również USA i Rosję, czyli faktycznie odpowiadałby za prawie całość światowego wydobycia, nie ma możliwości powrotu do sytuacji z lat 70. XX w. i kontroli rynku przez podaż. Trend ten wzmacniany jest również przez dywersyfikację dostaw oraz możliwości pozyskiwania alternatywnych źródeł energii, które zresztą w państwach Unii Europejskiej są mocno promowane. Dlatego też wydaje się, że polityka kartelu, a szczególnie Arabii Saudyjskiej, w ostatnich latach była ryzykowna. Miała ona na celu odzyskanie wpływów na rynku przez sztuczne utrzymywanie niskich cen surowca, w celu wyeliminowania podmiotów, które nie są w stanie wydobywać ropy naftowej tak tanio, jak odbywa się to na Bliskim Wschodzie, czyli docelowo w Stanach Zjednoczonych. Był to kierunek ciekawy, jednak zdecydowanie błędnie skalkulowany. W tym miejscu pojawia się pojęcie zależności od eksportu, które definiuje potrzebę państw producentów sprzedaży swoich surowców, w celu sprawnego funkcjonowanie państwa i realizacji budżetu.

Arabia Saudyjska, decydując się na wojnę cenową z USA, tego czynnika, moim zdaniem, nie wzięła pod uwagę, gdyż to właśnie bliskowschodnia monarchia jest uzależniona od eksportu. Stany Zjednoczone przez lata, mimo bogatych zasobów surowców, były w stanie poradzić sobie bez ich sprzedaży, przez co również niskie ceny nie były w stanie zaszkodzić gospodarce amerykańskiej. Protekcjonizm gospodarczy panujący w USA spowodował, że sektor ropy został wsparty przez państwo, dzięki czemu mógł funkcjonować nawet w okresie niskich cen za baryłkę, w granicach 40 dolarów, gdy opłacalność ekonomiczna dla ropy łupkowej wynosi około 80–100 dolarów. Natomiast taki obrót spraw zaczął doskwierać krajom Bliskiego Wschodu czy Rosji, które nie były w stanie zrekompensować sobie deficytu budżetowego dzięki świetnie rozwiniętym innym sektorom przemysłu, które po prostu w tych krajach funkcjonują słabo albo w ogóle nie funkcjonują. Jak mantra wraca tutaj wspomniana już monokulturowość gospodarcza, która nie pozwala państwom OPEC spokojnie funkcjonować, nawet przy niskich cenach surowca.

Konkludując, wydaje się, że tak naprawdę Arabia Saudyjska zaszkodziła najbardziej sobie, czego jednak wobec dużych rezerw walutowych i możliwości emisji akcji Saudi Aramco przez jakiś czas rynek nie zauważy. Pokazuje to jednak słabość monarchii i kartelu, którego jest nieformalnym przywódcą. Są to dopiero pierwsze symptomy, ale można odnieść wrażenie, że w przyszłości wcale nie będzie lepiej. Przed OPEC roztacza się bardzo negatywna wizja, gdyż po pierwsze, ma on coraz mniejszy wpływ na rynek, po drugie, ropa traci na znaczeniu, a po trzecie i chyba najbardziej ważne – tego surowca kiedyś po prostu zabraknie. Natomiast państwa zrzeszone w tej organizacji przez lata nie zrobiły nic, aby na taką ewentualność się przygotować. Minęło 57 lat i poza tym, że w Zatoce Perskiej powstały piękne hotele i nowoczesne armie, nie rozwinął się tam żaden przemysł, żadna gałąź gospodarki, co doprowadzi kiedyś do katastrofy i kryzysu na skalę Wenezueli. OPEC miał oficjalnie

stabilizować rynek czy rozbudowywać infrastrukturę. W praktyce stał się źródłem petrodolarów, za które opresyjne autorytarne reżimy, na czele z Arabią Saudyjską, były w stanie utrzymywać model państwa opiekuńczego[32]. Dzięki takiemu modelowi państwa monarchie naftowe były w stanie ograniczać wolności i swobody społeczne, utrzymując jednocześnie władzę i poparcie. Trzeba również podkreślić, że kartel do 2014 r. świetnie się w swoim zadaniu sprawdzał, a napływ gotówki ze sprzedaży surowców zasilał regularnie budżety państw OPEC. Przy okazji jednak nikt nie pomyślał o przyszłości, o rozwoju, co można uznać za duży defekt tej organizacji. Analizując wszystkie działania państw zrzeszonych w OPEC, widać pewną prawidłowość, która towarzyszy ich decyzjom od samego początku istnienia. Decyzje były i są zbyt krótkowzroczne, brak im przemyślanego kierunku, a wzajemne animozje nie pozwoliły na próbę większej integracji w ramach kartelu. W sytuacji, w której maleje zapotrzebowanie na ropę, a na rynku pojawiają się tak wpływowi gracze jak USA i Rosja, jeszcze bardziej uwidacznia się ewolucja organizacji. Ewolucja, czyli pojęcie rozpatrywane zazwyczaj pozytywnie, a w tym przypadku wręcz przeciwnie. Organizacja osłabła, jej działania są nieskuteczne, a członkowie coraz bardziej skłóceni.

OPEC towards the Excess Oil Supply Crisis

This article focuses on the functioning of OPEC, which was the first attempt at unification of oil extraction and at imposing global control on it. Taking advantage of the considerable demand for energy resources, it was able to exert considerable pressure on the market and even to use the 'black gold' as an instrument in the economic struggle faced with unfavourable policy of foreign countries. It seems, however, that the trends in world economy and the constantly improving and more consciously conducted energy policy of importing countries have contributed to the marginalisation of OPEC, which has proven unable to regulate the current excess oil supply crisis on its own. Additionally, the emergence of new players in the market, especially the United States, contributed to the end of 'oil prosperity' and transformation of the producer market into a consumer market, where prices are shaped by demand and not as it used to be – by supply. The author further describes the emergence of the organisation in order to present the evolution that took place over almost six decades.

Keywords: petroleum, oil, OPEC, cartel, excess oil supply, crisis, power industry, resources, Persian Gulf, United States, economics.

[32] A. Łukaszewicz, op. cit., s. 84–85.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 1 (t. 53) 2017

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909611201710

The Transatlantic Globalisation Dilemma: How to Retain Power, While Contesting the Principles?*

Małgorzata Zachara
Jagiellonian University

The Transatlantic Alliance has played a key role in establishing a world order based on the principles of integrated markets and the free flows of people, goods and money. Now, the long movement towards market liberalisation has stopped, borders are being fortified, national sentiments are on the rise, and globalisation is commonly contested in the political debate in both Europe and the United States. The position of the transatlantic actors was historically founded on the successful implementation of the global framework, so the question arises whether the retreat from globalisation will end their pre-eminence in global affairs. This article sheds light on the recent political and social changes in Europe and in the United States, which have been wavering between partnership and rivalry as they are confronted with global issues beyond their bilateral agendas.

Keywords: transatlantic relations, globalisation, populism, international order

Globalisation has been the leading theme of international relations in the last decades. Linked to the pre-eminence of the Western world, it has been perceived also as an opportunity for other regions to expand economically and politically. Now, the globalisation narrative has lost its bearings and the Atlantic World is showing strong signs of backlash against further integration. The Brexit referendum result and the rise of populist movements are often interpreted as signs of reorientation in the strategies of the global players, as a revolt against globalisation. The projects that meant to symbolise the revival of global integration: TTIP and TPP, which are both networks of megaregional trade agreements, have in fact been rejected.

Public discourse on both sides of the Atlantic is heavily marked by critical views on 'neoliberalism' and 'savage capitalism', automatically associated with globalisation. Imperialism in its cultural and, most of all, economic dimensions is the subject of debate once more, providing an explanation to the extreme inequality in the global and local

* This article was prepared as part of the research project: "Polska w stosunkach transatlantyckich – narzędzia, perspektywy i znaczenie Polski w kształtowaniu debaty transatlantyckiej", funded by the National Science Centre in Poland. SYMFONIA: Interdisciplinary grant, UMO-2011/03/D/HS5/01116.

Małgorzata Zachara – Doctor of Letters, Institute of American Studies and Polish Diaspora, Jagiellonian University.

realities. Although the world is still becoming increasingly interconnected, there is a tendency to remain separated from external influence. Emphasis on sovereign powers and narrowly defined national perspectives are symptoms of what Robert Kaplan called the revenge of geography.[1] One of the most striking features of Britain's 'leave' vote and the US presidential elections was geography, reflecting to some extent a regional map of 'winners' and 'losers' in relation to recent social and economic changes. While during the American century 'geography was lost', in the midst of global political ambitions, frontiers and demarcation lines are again becoming the organising principles of political imagination.[2]

By adopting the global governance perspective, this article attempts to trace shifts in global power relations in the aftermath of the recent events: the Russia–Ukraine conflict, Brexit, the rise of the populists movements in Europe and the United States. These changes obviously influence the Euro-Atlantic security environment and the global involvement of the partners, so the standing of the United States and Europe within the contemporary global governance will be stressed. From the transformative period of the 1990s to the recent failures in establishing new global standards, the perception of the global challenges and opportunities among transatlantic allies evolved in both the conceptual dimension and cooperative substance. It will be argued that nowhere was this change more visible than in Poland – a state situated on the dividing lines of great-power politics; a country that was part of the Warsaw Pact a quarter of a century ago, only to join NATO less than a decade later (1999) and the European Union in 2004. The Central European perspective is unique – on the one hand, it indicates how geopolitical determinism can be overcome, yet on the other hand, it warns against the hubris of neglecting geopolitical and social realities. Based on a mix of classical realism, constructivism and a policy-oriented approach, this article analyses the most important challenges in transatlantic involvement in the global affairs. The concepts of 'paradigm shift' (understood as a change from one way of thinking to another) and common strategic and normative interests in transatlantic political discourse will be of central importance to this project.

The leaders of global governance structures – the United States and the member states of the European Union – are showing signs of uncertainty when facing the complexity of the global challenges. But abandoning the globalisation principle, whether instinctively or consciously, means undermining the role of the Atlantic world in the global context as well as questioning the concept of the West in general. The network of Western interests developed throughout the 20th century reached a truly global dimension. The United States' narrative of globalisation was linked organically

[1] R.D. Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, New York: Random House, 2012.

[2] N. Smith, 'The Lost Geography of the American Century', *Scottish Geographical Journal*, 1999, Vol. 1, No. 115, pp. 1–18.

to the concept of US primacy.[3] The 'entangling alliance' with Western European powers allowed the United States to position itself as a hegemon that could create and enforce the basic rules of international legitimacy. The significance of transatlantic interests and values traditionally encompassed global ambitions of worldwide modernisation through technological progress, economic integration, and political approximation to Western standards. The deepening integration and, later, the enlargement of the European Union were also put in the context of globalisation and seen as adaptation to the rules of interdependence. Transatlantic dialogue also served as an indispensable requirement for global security and as a guiding platform of global governance. The 'imagined community' of Atlantic nations set a standard of communication and attitudes conducive to constructing an effective and stable international order.[4] They left out the history of Anglo-American antagonism and established cooperation that brought them the status of the most influential players on the global scene. The transatlantic community was an imagined concept, but provided real power based on principles of dialogue and openness. Current developments in the transatlantic sphere put this ideational and political tradition at risk, posing additional questions about the roots and possible consequences of the transatlantic crisis against the background of globalisation.

Globalisation in decline – trends and tendencies

Globalisation has often been portrayed as an overwhelming power, offering unprecedented opportunities but also, on many levels, threatening sovereign states and the international system based on them. As a theme of political debate, globalisation started to be seen as a force that tends to polarise and divide. Anti-global social movements are on the rise, accumulating political capital. There are several indicators of the diminishing role that globalisation is now playing in the political imagination. Its effectiveness in expanding democracy and prosperity is considered insufficient. In the marketplace of ideas, where public institutions such as the media help 'to weed out unfounded, mendacious, or self-serving foreign policy arguments, the notion of globalisation has suffered from the devaluation of its image'.[5] The once celebrated metaphors of the 'global village' or 'network society' have lost their charm in the face of the refugee crisis and growing uncertainty generated by the complexity of political events. But negative associations have their roots not only in political rhetoric, but primarily in the condition of the globalised world.

---

[3] The New Transatlantic Agenda, 1995, http://www.eurunion.org/partner/agenda.htm (accessed on 15.06.2016).

[4] R. Steel, *Walter Lippmann and the American Century*, Boston: Little, Brown, 1980; R. Steel, 'Walter Lippmann and the invention of the Atlantic Community', in V. Aubourg, G. Bossuat and G. Scott-Smith (eds), *European Community, Atlantic Community?*, Paris: Soleb, 2008, pp. 28–37.

[5] C. Kaufman, 'Threat inflation and the failure of the marketplace of ideas: The selling of the War in Iraq', *International Security*, 2004, Vol. 29, No. 1, pp. 5–48.

The story of no success: Just after the end of the Cold War analysts created a vision of a new world order. The Kantian idea of perpetual peace, described in the 18th century, was to become reality on the wave of expanding international trade, the spread of democracy and the institutionalisation of international relations. This prospect, however, soon vanished as global affairs were revealed to contain large spheres of disorder fuelled by interconnectedness, interdependence, the communication revolution, and deep social changes. The picture of the globalised world represented in contemporary policy debate definitely stresses the disadvantageous nature of globalisation. Individual observations and feelings resonate with larger political narratives and grievances which, thanks to global communication channels, are no longer local in scope. As a political project, global integration promised peace and prosperity and a powerful mechanism providing better economic and social opportunities for all societies, including the underdeveloped ones. Despite the historical record of the former waves of globalisation, expectations were extremely high, especially in the context of the economy. Free market economic policies, represented by 'the Washington consensus' were believed to serve as a tool of economic development. Today, they are fiercely questioned, equally so in the Global South and Global North. Western societies associate economic globalisation with the trends of outsourcing production and services, transferring jobs overseas, and opening borders for uncontrolled flows of competition. The wealth distribution model has not strengthened the middle class in the West, which has caused anti-globalisation sentiments to be expressed through trade barriers and anti-immigration policies. In his famous paper titled 'U.S. Economic Growth Over?', Robert Gordon foresees the slowing down of the growth pattern from a stable 2 per cent to under 1 per cent.[6]

Neoliberal market-oriented economic policies, which speed up growth in the richest regions, have not managed to bring universal benefits. So the leading case against globalisation is now the yawning gulf between developing and industrialized countries, growing inequalities within all countries, and mass poverty.

In the general public's view, shared in many underdeveloped and, even more often, the most developed countries, 'globalisation' seems to have meant less per capita economic growth. The criticism increased as a result of global recession, which combined the lack of control over global economic processes with unfair income distribution and the social justice crisis.[7]

Globalisation and the attendant concerns for poverty and inequality have captured the public imagination and become the focus of the international discussion, making a case against global integration. As a New York Times columnist notes:

---

[6] R.J. Gordon, *Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds*, National Bureau of Economic Research Working Paper 18315, 2012.

[7] J.E. Stiglitz, *The Price of Inequality – How Today's Divided Society Endangers our Future*, New York and London: Norton & Company, 2012, p. 142.

'Many people have been borrowing from older narratives of risk and vulnerability while trying to understand the current economy. Oil prices have been slumping, not soaring, but there are significant worries about outsourcing, downsizing and globalisation, along with deep concerns about rising inequality, refugee and immigrant flows, and what has been called secular stagnation of the economy. Political candidates on both the left and the right have been spinning charged and sometimes disruptive narratives about these issues'.[8]

But the 'broken promises' of globalisation are not limited to the economy. Despite interconnectedness, there is a growing sense that intercultural dialogue does not improve understanding. The communication revolution and general integration have helped exacerbate the opportunities for organised crime and terrorist networks. While this aspect of globalisation has long been recognised, it seems that the Western public has just entered a phase of disillusionment about the scale and nature of the globalisation challenges.[9]

Social anxiety mechanism: In the political discourse globalisation has been highly mythologised. As Jan Art Scholte sees it:

> …globalisation is as much ideational as material. Global connectivity entails not only concrete flows (of information, money, people, etc.), but also states of mind. As well as their many tangible links, global relations are constituted through consciousness, imagination, language, meaning, narrative, interpretation, perception, knowledge, poetry, belief. Indeed, globality arguably could not exist materially in the absence of mental orientations that enabled and encouraged it.[10]

People all over the world started to see their reality in the context of global processes, recognising the ways their lives are increasingly affected by global flows and their fates increasingly connected to – even dependent on – the decisions of players in other parts of the world. The complexity of this picture makes it difficult to analyse, so most of the conclusions are superficial and oriented at fuelling emotional reactions.[11] In democratic systems these social anxieties are easily transmuted into electoral choices as well as economic behaviours. As Urlich Beck argues, 'the individual must cope with the uncertainty of the global world by him- or herself. Here individualization is a default outcome of a failure of expert systems to manage risks. … Sustaining

---

[8] R.J. Schiller, 'Listen carefully for hints of the next global recession', *New York Times*, 29 April 2016; http://www.nytimes.com/2016/05/01/upshot/listen-carefully-for-signs-of-the-next-global-recession.html?_r=0, (accessed on 13.10.2016).

[9] J. Der Derian, 'Global events, national security, and virtual theory', *Millennium: Journal of International Studies*, 2001, Vol. 3, No. 30, pp. 669–690.

[10] J.A. Scholte, 'Foreword', in M. Kornprobst, V. Pouliot, N. Shah and R. Zaiotti (eds), *Methapors of Globalisation. Mirrors, Magicians and Mutinies*, London: Palgrave McMillian, 2008, p. 1.

[11] J. Jasper, 'Emotions and the microfoundations of politics: Rethinking ends and means', in S. Clarke, P. Hoggett and S. Thompson (eds), *Emotion, Politics and Society*, New York: Palgrave, 2006; D. Jacobi, A. Freyberg-Inan, *Human Beings in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

an individual self of integrity in world risk society is indeed a tragic affair'.[12] It has been proven that recessions tend to begin when newly popular narratives reduce individuals' entrepreneurship and consumerist motivations.

Public anxiety plays a major role in the security domain and in changing security strategies. Fundamental theories of international relations are based on the notion of fear and uncertainty over the other actors' intentions. Henry Morgenthau, Kenneth Waltz and John Mearsheimer have developed entire theoretical constructs that deal with politics through the lens of fear, demonstrating how emotional states influence global decision-making processes.[13] Many threats are described by academics and media as amorphous and thus inscrutable. The public do not know their enemies, do not know where they are, and cannot define the threats they present. As Richard Dearlove explains: 'the paradox of the national security policy is that nation-states have lost their exclusive grip of their own security at a time when the private citizens are assailed by increased fears for their own security and demand a more enhanced safety from the state. Nation-states have been much safer from large-scale violence, however there exists a strong sense of anxiety about the lack of security in the face of multiplicity of threats'.[14]

Christopher Coker observes that anxiety has transformed the transatlantic political landscape by influencing the strategic evolution of the North Atlantic Treaty Organization. Considered a pillar of Atlantic World leadership and global balance, NATO evolved from an organisation predicated on deterrence to one concerned with reactive risk management. The pattern of this evolution involved taking part in the global war on terror – not addressing a specific terrorist movement but terrorism as a security phenomenon – and moving further from collective defence towards collective security.[15] Instead of concentrating on threat management, the Alliance was reoriented towards risk management; it was 'no longer trying to provide security for its members, but trying to manage insecurity'.[16] In an attempt to address global security challenges, NATO has been rewriting its role in the face of a very broad range of issues, which it has had little capacity to control. So the crisis of the main security provider for the Euro-Atlantic sphere has been partially caused by the adaptation of the globalisation narrative and

---

[12] U. Beck, 'Living in the world risk society', *Economy and Society*, 2006, Vol. 3, No. 35, p. 336; U. Beck, *World Risk Society*, Cambridge: Polity Press, 1999.

[13] See: J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton, 2001; J.J. Mearsheimer, *Why Leaders Lie*, New York: Oxford UP, 2011; K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Boston: McGraw Hill, 1979.

[14] R. Dearlove, 'National security and public anxiety: Our changing perceptions', in L.K. Johnson (ed.), *Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 33.

[15] S.R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community*, Lanham etc.: Rowman and Littlefield, 2003.

[16] Ch. Coker, *Does a Transatlantic Strategy Exist?*, IES Autumn Lecture Series "The Future of European Geostrategy", 2014, https://www.youtube.com/watch?v=3nkD39Ww9zg (accessed on 13.10.2016); Ch. Coker, 'NATO as a postmodern alliance', in S.P. Ramet, C. Ingerbritsen (eds), *Coming in from the Cold: Changes in US-European Interactions since 1980*, Lanham etc.: Rowman and Littlefield Publishers, 2001, pp. 16–30.

by defining its scope in very vague terms, which are reflected in anxious reactions to global threats. In this shape the Alliance could neither fully react to the international reality, nor transform it. Globalisation obviously has rendered political and social processes more disaggregated and unpredictable, but these features of vulnerability are often amplified tactically and used as tools of political struggle or justification for projects that are impossible to carry out.

Techno-pessimism: in the visions popularised at the end of the 20th century, globalisation was identified with modernisation. Global production and distribution of goods was easily associated with the newest achievements of the high-tech industry and presented as an engine for economic development. Technology, especially information and communication technologies, has been seen as a tool to promote social change, opening up new areas for civic participation and protest. And indeed online platforms, mobile telephones and other information technologies are widely used all around the globe by people to voice their opinions, define their political identities, and change their life situations. Twitter, Facebook, Instagram, and Google have all been cited as important components in social revolutions, including those in Tunisia, Egypt, Iceland, Spain, and the global Occupy movement. The change has been profound, transforming the way international activism works and power relations evolve. Nevertheless, a growing number of analysts diminish the effects of the technical revolution and its impact on shaping a global future. Paul Krugman notes that the fruits of the technological revolutions were rather 'fun than fundamental', Sherry Turkle comments on communication technologies using moral panic narratives.[17] The techno-pessimistic sentiment fits into the general frames of globalisation's decline. Trust in technology – once seen as the solution to global problems – has eroded also for purely economic reasons. The main controversy is that technological growth changed the underlying structure of the economy, influencing the link between value creation and job creation. In effect people are displaced by machines, the labour force is under increasing pressure, with shrinkage of jobs in many sectors and a growth of jobs assured only in personal services and technology. Some of the forecasts predict that better industrial automation and other forms of technological advancement will create a situation in which a minority of the labour force – around 15 per cent – will have a standard of living equivalent to today's majority.[18]

---

[17] See: F. Erixon, B. Weigel, *The Innovation Illusion: How So Little Is Created By So Many Working So Hard*, New Haven: Yale University Press, 2016; S. Turkle, *Alone Together: Why We Expect More from Technology and Less from Each Other*, New York: Basic Books Press, 2011; S. Turkle, 'The tethered/untethered self', in J. Katz (ed.), *Handbook of Mobile Communication Studies*, Cambridge: MIT Press, 2008.

[18] T. Cowen, *Average Is Over: powering America Beyond the Age of the Great Stagnation*, New York: Dutton, 2013; C.B. Frey, M. Osborne, *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?*, Oxford: Oxford Martin School, 2013, Programme on the Impacts of Future Technology and Programme on Technology and Employment, Oxford University, 17 September; http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_ of_Employment.pdf (accessed on 12.09.2016).

Economic historians read the record of technological disruption as temporary losses more than offset by long-term gains, but the scale and nature of the ongoing technological revolution can change the historical pattern and make the current trend likely to continue. As Market Watch declares: 'Certainly, globalisation has had its moment and could already be in decline, steadily replaced by its successor: a new age driven by advanced robotics, artificial intelligence and additive manufacturing. These technologies stand to dramatically lower the costs of production as they become more prevalent throughout the manufacturing process'.[19] The nature of the new industrial revolution of the world of automated manufacturing, 3-D printing, and artificial intelligence limits the demand for cheap labour and therefore provides fewer opportunities for the developing world. The promoted economic model, which traditionally considered technology to be at the heart of global economic growth, comes into question.

The century that was announced as 'technotronic', 'post-industrial' or 'knowledge-based', suddenly seems to have turned in the direction of more traditional economic and social solutions instead of projecting the technology-driven renaissance. Even the classic framework of Schumpeter's creative destruction, which served as the engine of capitalist development in economic strategies in the United States and in the European Union, is under critique as evolutionary progress continues to demonstrate its drawbacks.[20]

Technology is one of the expressions of social, cultural and political relations so this reluctance towards using it as a tool for reaching civilizational objectives is a meaningful fact – especially with regard to the economies of the United States and Northern Europe, which had gained their competitive edge through technology in the past. Transatlantic history demonstrates this primacy in many ways: industrial revolutions that transformed the global economy originated in Great Britain and in the United States; the Internet, the most influential invention of the last century, was developed as part of a US–European scientific project; the Pentagon remains the major sponsor of technological research in the world; and Silicon Valley still retains the status of a global innovation icon. The United States and the European Union enjoy the most globally significant bilateral trade and investment relationship, which is reflected in the number of goods, people and capital transferred between the regions, but also in the amount of exchanged data. The transatlantic submarine cable route has the biggest capacity in the world, where data flows between the US and Europe are 50 per cent higher than the US–Asia route and almost double the data flows between the US and Latin America.[21] The value of the transatlantic connection can be

[19] Market Watch, *Why This Era of Globalisation is Coming to an End?*, 7 June 2016, http://www.marketwatch.com/story/why-this-era-of-globalisation-is-coming-to-an-end-2016-06-07 (accessed on 12.09.2016).

[20] J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper, 1942; P. Krugman, 'Creative destruction Yada Yada', *The New York Times*, 16 June 2014, http://krugman.blogs.nytimes.com/2014/06/16/creative-destruction-yadayada (accessed on 22.06.2014); C. Schubert, 'How to evaluate creative destruction: Reconstructing Schumpeter's approach', *Cambridge Journal of Economics*, 2013, Vol. 2, No. 37, pp. 227–250.

[21] Telegeography, *Global Bandwidth Research Service Executive Summary*, 2013, p. 3.

measured in economic as well as in technological terms as both partners have been pioneers in these processes. It is also probable that as soon as a new groundbreaking innovation, such as the Internet of Things, is implemented, the transatlantic public will embrace and celebrate the scale of the opportunity. Technology constitutes an important mechanism of economy and is a part of geopolitics as well as social reality. Therefore, a pessimistic attitude towards techno-science has many dimensions and gives insight into the general human condition. In this context Martin Heidegger's interpretation of technology may be conclusive – he sees technology not as a skill or practice but rather as a vision, a perspective that changes the way things are comprehended. In his essay 'The Age of the World Picture' Heidegger maintains that in ancient Greece the word techné was not used as an indication of the act of creation or as 'a means to an end', but rather as a lens showing reality in a certain light, opening new ways of understanding the world.[22] Techné is linked to possibilities (it 'brings-something-forth into presence') and knowledge enabling the expansion of man's rational power. Following this pattern of thinking, the current disappointments with technology bode far more seriously, not only depriving transatlantic societies of their desire for new gadgets, but also influencing their perception of how the world works.

Global governance crisis: Economic and political processes reshaped the global power landscape in the course of the last 50 years – the rise of China and India, the fall of the Berlin Wall in 1989, the intensity of European integration after the 1992 Maastricht Treaty. Global relations have been undergoing far-reaching and fast-paced transformations. This and a number of other features fundamentally changing the nature of the international environment gave rise to the question of how global relations should be regulated. As a result, the concept of global governance went from an unknown to a central theme in the study of international relations within only the last two decades of the 20th century. The transatlantic partnership played a vital function in shaping the frames of global governance and in establishing its key institutions. Throughout most of the 20th century, the shape of the world was designed, to a great extent, by the United States and Great Britain – the two most prominent global powers. The pillar of modern multilateralism – The United Nations Charter – was created on the basis of democratic rule and involved a wide range of participants. However, the UN system had limited opportunities of growth in the Cold War political realities dominated by geopolitics. When the Cold War was over, the efforts were doubled to develop institutional governing bodies funded on relatively open and multilateral grounds. Inter-state and non-governmental organisations as well as private initiatives established for a variety of purposes proliferated at all levels, changing profoundly the way in which economic and social processes are mediated. As a result of globalisation, a transnational space has appeared between the level of the international system and

[22] M. Heidegger, *Age of the World Picture. In Question Concerning Technology and Other Essays*, New York and London: Garland Publishing Inc, 1977, pp. 30–34.

the level of the state. This new space covers the activities, processes and cross-border phenomena derived both from inside the country and from international interaction. But the expansion of multilateralism does not mean that its major historical ambition has been accomplished – the international state of anarchy has not been transformed into a society of states. Instead, it produced a clash between the ambitions and realities of nation states and the egalitarian logic of multilateralism. Financial crises brought a major change in global economic governance. The G7/G8 has been displaced by the G20 as the principal policy forum or 'steering committee' in the structure of global governance. The G20 Summits have reinvigorated global cooperation, pushing the International Monetary Fund to centre-stage with approximately USD 1 trillion of new resources. In the view of some commentators the global governance efforts undertaken for crisis management have brought about a remarkable change towards increased coordination.

Jeffry Frieden noted: 'Supranational agencies, such as the International Monetary Fund (IMF) and the European Union (EU), have managed trillions of dollars in debt workouts in ways previously administered almost exclusively by national governments (or, at times, among private agents). The Bank for International Settlements has supervised a level of financial regulatory harmonisation that would have been unthinkable thirty years ago. There have been increasingly serious discussions about the provision of regional, or even international, lender of last resort facilities by supranational organisations ranging from the ECB (which already does this, in practice if not in theory) to the IMF'.[23]

Although the financial crisis offered a powerful argument in favour of a new economic global governance, the outcomes have not been judged unanimously. While one analyst celebrated the density of global governance created in reaction to the crisis, another sustained that the fundamental assumptions of the last two decades about the retreat of the state and the rise of the market's dominance over governments has been put into question. It is evident that the crisis significantly eroded international trust in the US-led financial system, but this criticism has not helped to develop alternative solutions. Many have raised their concerns about the liberal capitalism model, the increase of economic nationalism intertwined with initiatives of international cooperation. In effect, the global governance system as a provider of global stability has been called into question in the public debate on the West. Surprisingly, the scenario of both transatlantic partners coming together and cooperating in order to balance the greater involvement of the rising powers has not been introduced. Instead, both parties of the alliance have found themselves in an identity crisis that took their attention away from the global governance scene. The United States is struggling to defend its

[23] J. Frieden, 'Global economic governance after the crisis', *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, No. 13, 2012, http://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/jf_on_global_governance_after_the_crisis.pdf (accessed on 12.11.2016).

status of the world's largest economy; however, this is being done using national rather than global tools. The planned networks of mega-regional trade agreements – TTIP and TPP – were not only intended to be a means of economic gains but also to confirm the United States' role as a global rule-setter. Now, this project may not materialise, not only because of the complexity of the negotiations, but also because of the strategic reorientation in American foreign policy.

The European Union is trying to adapt its ideals to the realities of the migration crisis and the withdrawal of its powerful member – the United Kingdom. The individual conditions of the transatlantic partners overshadow common relations. The primacy of geopolitics in international affairs, which was questioned vigorously at the beginning of the 21st century, is back in debate. From Russia's invasion of Crimea to China's growing assertiveness in East Asia – current affairs suggest that global governance and its underlying requirement for collective action may have been sidelined by geopolitical tensions. The crisis that touched the European Union and the United States raised concerns about the ability of the Atlantic World to retain its leading role in global affairs. The willingness to get involved in global affairs is closely connected with self-perception, which can be easily illustrated by the EU's strategic evolution. The first sentence of the European Security Strategy of 2003 stated: 'Europe has never been so prosperous, so secure nor so free', while the document from the 2016 begins with the phrase, 'The purpose, even existence, of our Union is being questioned'.[24] The attitude towards global governance seems to be a uniting and, at the same time, a dividing factor of this relation. It is uniting because as the most powerful regions, the transatlantic partners are automatically involved in the ongoing decision-making processes shaping governance trajectories. While its societies are demonstrating an increasing reluctance to explore further opportunities of the global system, it seems that the power position of the transatlantic partners strongly depends on their involvement in global affairs. The implications of global integration are sharply contested in political debate, yet reliance on global realities is a tested way to build wealth and influence.

The role model effect – the normative power of the Transatlantic Alliance.

The Atlantic world has long been seen in developing countries as a reference point in their ambitions and strategies. The globalisation of culture has produced images of wealth and lifestyles that have appealed to societies on every continent. The American international strategy has often been called imperialistic and European political choices have not always been understood in other parts of the world; however,

[24] *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, 12 December 2003, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf (accessed on 1.12.2016), p. 1; *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016, https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (accessed on 1.12.2016), p. 3.

in terms of civilizational standards the transatlantic model has still created a pattern to follow. The major change in this area was brought about by China and Asia's rise as major economic powers which then entered into rivalry with the United States. China's effectiveness not only in producing economic growth but also in influencing the world culturally and politically provided proof of the existence of an alternative model of development for the first time in modern history. Additionally the capability to manage conflict – a cornerstone of the transatlantic partnership – has been questioned in light of the recent turmoil. Global recession, the refugee crisis, the rise of populism – these problems are complex and multidimensional, so it is difficult for political actors to demonstrate that they are able to provide quick solutions for them.

The belief that the United States and the European Union are able to shape globalisation processes and steer them in a desired direction has been seriously undermined. The echoes of this situation may be found in international responses to American and European initiatives but feature most prominently on the internal transatlantic scene. The European Union has lost its power to broaden horizons as well as to foster the enthusiasm and determination necessary to discover them. The political evolution of Central European countries makes a good case study to confirm this. Only 20 years ago, joining Western political institutions was considered a milestone of historical change in post-Soviet republics, such as Poland or Hungary. It allowed these societies to become part of a world to which they felt they had always belonged. Milan Kundera described this condition of the Slavic soul coining the term 'kidnapped Occident' with reference to a 'piece of the Latin West which has fallen under Russian domination … [and] which lies geographically in the Centre, culturally in the West and politically in the East'.[25] The revival of the countries perceived as the European periphery – Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia, and Bulgaria, strengthened not only their own societies but also demonstrated the transformative power of the European Union and provided legitimacy for the leading role of the transatlantic alliance in the global arena.

Supporting Eastern European countries, their efforts aimed at offsetting their historical burden, was an impressive accomplishment of the transatlantic partners, proving the strength of cooperation on the international stage as well as the ability to link values with interests. In 2014, when Poland celebrated the 25th anniversary of its partially-free elections of 1989, the 15th anniversary of its membership of NATO and the 10th anniversary of its membership of the European Union, it was hailed as a rare case of a country that managed to break the vicious cycle of history. *The Economist* announced a new Golden Age, stating that: 'For the first time in half a millennium, Poland is thriving'.[26] Mitchell A. Orenstein opened his *Foreign Affairs* analysis with

[25] M. Kundera, 'The tragedy of Central Europe', *New York Review of Books*, 26 April 1984, pp. 33–38.

[26] 'The Second Jagiellonian Age', *The Economist*, 26 June 2014, http://www.economist.com/news/special-report/21604684-first-time-half-millennium-poland-thriving-says-vendeline-von-bredow (accessed on 4.07.2016).

the line: 'Anyone who knows Polish history cannot help but marvel at the country's emergence from the ashes of its traumatic past'.[27]

Two years later, international media headlines regarding Central European countries changed their tone dramatically. A *Foreign Affairs* columnist asked if we are witnessing 'Polish Democracy's Final Days?',[28] while *Financial Times* analyses stated: 'Poland, for so long one of the brightest stars in the democratic central and eastern European firmament after the end of communism in 1989, is now among the countries hurtling fastest in retreat'.[29] Hungarian Prime Minister Viktor Orban declared that he 'wants to abandon liberal democracy in favour of an "illiberal state"'.[30] It seems that backed by powerful majorities, both countries have been moving away from the well-established EU norms. The case of Eastern Europe creates an interesting point of reference for the diagnosis of transatlantic relations. The message of the European Union has lost its appeal in the version passed down by the national political elites, who use the EU as a tool in their every-day power games, often to justify unpopular policies. European ideas are intermediated and, in this case, the medium distorts the message.

The sudden reorientation of the CEE actors adds a new layer to the overall European Union crisis and demonstrates the erosion of trust in European/Western norms. It can also be a self-fulfilling prophecy. The European project has recently reached a critical point. A new Euroscepticism is on the rise, serving the agenda of populist or even extremist parties and the general tendency of 'renationalising Europe.' Populist extremist movements, such as the Front National in France, the Sweden Democrats and the Austrian Freedom Party, have gained substantial and durable levels of support, even in some of the most economically secure and highly educated parts of the continent. The nature of the eurozone's problems proved to be chronic, causing the weakening of the liberal democratic ethos in leading member countries. Foreign policy failures regarding the Middle Eastern and Ukrainian crises have led societies to question the capacity of the institutional framework of the European Union.

The narrative of the 2016 presidential election in the United States adds another layer to the overall picture confirming the growing appeal of the nationalist strain in the transatlantic dialogue. The social divide in the United States was illustrated in a campaign that turned out to be the most brutal in recent history, with its outcome providing a change in the country's leadership and governing ideology. Both candidates, Donald Trump and Hillary Clinton, suffered from a high number of negative electorate

---

[27] M.A. Oreinstein, 'Poland. From tragedy to triumph', *Foreign Affairs*, 2014, No. 93, p. 23.

[28] D.R., Kelemen, M. A. Oreinstein, 'Europe's autocracy problem Polish democracy's final days?', *Foreign Affairs*, 7 January 2016, http://www.foreignaffairs.com/articles/poland/2016-01-07/europes-autocracy--problem (accessed on 20.10.2016).

[29] 'Poland's public image takes another beating', *Financial Times*, 18 July 2016, https://www.ft.com/content/73b3b278-4a80-11e6-b387-64ab0a67014c (accessed on 13.10.2016).

[30] M. Synon, 'Hungarian PM vows to end liberal democracy', *Breitbart*, 31 July 2014, http://www.breitbart.com/london/2014/07/31/hungarian-prime-minister-wants-democratic-but-illiberal-society (accessed on 12.10.2016).

(53 per cent and 46 per cent respectively declaring that their choice is a vote against the opponent rather than a voice pro candidate), which suggests that voters did not feel that their worldviews were being represented and the public fiercely engaged in the political debate.[31] The results show that the country is divided not so much along ideological but rather economic lines. The result of the election is explained mostly in economic terms, despite the fact that the current overall status of the US economy is stable. Growth in 2016 came in at 1.7 per cent, which is low compared to historical standards, but it seems that seven years after the financial crisis, the US economy has rebounded. Data confirms that view: output has surpassed its pre-crisis peak by 10 per cent, economic growth is projected to continue at an annual pace of about 2 per cent in 2017, unemployment has gone down to its pre-crisis levels, fiscal sustainability has been largely restored and corporate profits are in balance.[32]

The anger and frustration which accompanied the election process were caused by the fact that in the United States, growth remains unequally distributed across socioeconomic groups. Between 1979 and 2007, the average income of the bottom 99 per cent of US families grew by 18.9 per cent. The average income of the top 1 per cent grew over 10 times as much – by 200.5 per cent.[33] In consequence, the most powerful economy in the world has produced an army of citizens who feel left behind and started to turn their frustration into political expression. They engaged in the populism spectacle Richard Hofstadter called 'pathology of democracy'[34] in the 1960s. Donald Trump's inflammatory rhetoric won over rural, small-town and working class white voters without college education, in comparison to Clinton's more racially mixed and more highly educated urban voters. Culture and emotions are equally relevant – voting has long been considered an act of rebellion or contestation, so the 2016 election result had its roots in the cultural fundaments of the nation. It demonstrates the major gaps in Republican and Democratic support depending on social class, on ethnic and racial identity, and on geography and paint a grim picture of American unity.

As a representative figure, Donald Trump symbolises more than just social fears; he himself is also an incarnation of public desires that reach far beyond America, as documented by Fareed Zakaria: 'During the 1980s, when I would visit India – where I grew up – most Indians were fascinated by the United States. Their interest, I have to confess, was not in the important power players in Washington or the great intellectuals in Cambridge. People would often ask me about Donald Trump. He was the very symbol of the United States – brassy, rich, and modern. He symbolised the feeling that if you

[31] Pew Research Center, *Voters' General Election Preferences*, 18 August 2016, http://www.people-press.org/2016/08/18/1-voters-general-election-preferences (accessed on 13.12.2016).

[32] *OECD Economic Surveys: United States*, June 2016, https://www.oecd.org/eco/surveys/United-States-2016-overview.pdfm (accessed on 13.10.2016).

[33] E. Sommeiller, M. Price, E. Wazeter, *Income Inequality in the U.S. by State, Metropolitan Area, and County*, Economic Policy Institute, 16 June 2016, p. 2.

[34] R. Hofstadter, *The Paranoid Style in American Politics: And Other Essays*, New York: Vintage Books, 1965; R. Hofstadter, *Anti-Intellectualism in American Life*, New York: Vintage Books, 1963, pp. 408–420.

wanted to find the biggest and largest anything, you had to look to America'.[35] This account offers insight into the emotional background of the 2016 election process – a factor that apparently led to the result. And although Zakaria admits that Indians, even back in 2008, were already 'obsessed by their own vulgar real estate billionaires', the image of power and wealth captured in this story keeps its wide-reach appeal.

In many commentaries regarding the 2016 elections, a picture of the losers versus the winners of globalisation has been drawn, which suggests another dimension of the ideational and political reorientation within the transatlantic community.[36] Political discourse in the EU Member States as well as in the United States is imbued with signs of disappointment with the promises of globalisation that have not been fulfilled. At a time when the dominant self-identification point, based on the global economic and European integration success, is no longer in effect, several other leading narratives of the Western world also seem to be in danger – Western values can no longer be considered universal and the structure of the international order is being described in increasingly vague terms. Furthermore, the ideational structure of the alliance seems no longer to be instinctively recognizable by the partners.

The transatlantic community has long been established on the basis of both interests and values that were seen as binding the two shores of the Atlantic. A commitment to liberal democracy, individual human rights, free market capitalism as well as strong societal connections and a common cultural heritage proved to be effective in the efforts of making these two parts of the world the most influential and prosperous ones. But these very foundations of the alliance are now being questioned as the Western version of capitalism is no longer considered the right path for economic stability and human rights are not crossing all cultural barriers. Americans and Europeans seem to realise that their proposals have failed when confronted with the global market of ideas.

Social studies of transatlantic relations indicate that a variation in identity and values influences perceptions of interests and policy orientation.[37] So the sphere of values should not only be seen as the abstract source of political philosophy, but rather as a concrete factor determining social actions[38]. Values determine the ways in which people make sense of their lives, the visions of the world they accept, and the social

---

[35] F. Zakaria, *The Rise of the Rest*, Blog Entry. 18 July 2008, https://fareedzakaria.com/2008/05/12/the-rise-of-the-rest (accessed on 12.06.2016).

[36] S. Greenberg, N. Zdunkewicz, *Winning the Battle of Economic Ideas in 2016*, Roosevelt Institute, 4 May 2016, http://www.democracycorps.com/attachments/article/1030/Dcor_RTR%20April%20Web%20Survey_Memo_5.4.2016_RELEASE.pdf (accessed on 12.09.2016).

[37] N. Abercrombie, S. Hill, B.S. Turner, *The dominant ideology thesis*, London: George Allen and Unwin, 1980.

[38] See: I. Manners, 'Normative power Europe: A contradiction in terms?', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2002, Vol. 40, No. 2, pp. 235–258; N. Tocci, *Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners*, CEPS Working Document No. 279, 2007; N. Tocci, I. Manner, 'Comparing normatively in foreign policy: China, India, the EU, the US and Russia', in N. Tocci, *Who is a normative foreign policy actor? The European Union and its Global Partners*, Brussels: CEPS, 2008.

practices they undertake. Thanks to studies of values evolving within the sphere of transatlantic relations, we can illustrate the changing patterns of interests that constitute the core of transatlantic relations. It seems that, after over half a century of cooperation, both parties of the dialogue have developed a self-assuring strategy in which values serve as a leading instrument to shape the discourse and influence the outside world. Rather than being discussed and resolved, transatlantic conflicts and tensions are often just covered by the traditional ritual of bringing common values to the discussion table.

Since partners on both shores of the Atlantic Ocean are experiencing an identity crisis, it is in vain to expect that they will continue to recognise a common ground of values. The common identity is in danger and this can easily influence the sphere of common interests. It is, however, too early to state that the partners are already in the phase of structural separation – the drifting apart case scenario proposed by Tocci and Alcaro.

An interesting explanatory frame for the evolution of the transatlantic sphere is provided by Dani Rodrik's hypothesis of the 'inescapable political trilemma' of globalisation.[39] In his view, global market integration is leading to the erosion of democracy within the traditional framework of the nation state or the dissolution of the nation state. Policymakers have a limited choice between several options – a fully sovereign, fully democratic state model; the deep economic integration model which has a side effect in the form of the 'golden straitjacket'; and deep economic integration with respect for democratic politics, which results in a 'global federation'. The natural consequence of the progress of international economic integration is the narrowing of the policy domain of nation states and the increase of global federalism. Rodrik says that an outcome in which societies are globally integrated, completely sovereign, and democratic is unrealistic.

In the transatlantic sphere, the consequences of the global 'trilemma' have surfaced in the form of populist movements expressing resistance towards further integration. The nation state is experiencing its moment of revival at the expense of further economic and political integration. Concerns over national democratic sovereignty stand behind the fierce controversy over free-trade agreements, TTIP, and the European fiscal Union. The low transparency of the global governance processes and the limited role of directly democratically legitimised representatives in the negotiations of the global commons resulted in a growing trust deficit and the inability to transform technocratic processes into political visions. The transatlantic public focuses more on the risks and uncertainties brought about by the high degree of integration than on the profits that have been gained.

---

[39] D. Rodrik, 'How far will international economic integration go?', *Journal of Economic Perspectives*, 2000, No. 14, pp. 177–186.

The Atlantic community lacks the language, an appealing metaphor to describe the current state of international relations. The transformation of the international setting needs ideological synthesis and simplification necessary for the development of political visions. Public views are fragmented and chaotic in the absence of a narrative frame, a concept that could explain the world in accessible, if not familiar, terms. It seems that in the period of globalisation in decline, the alliance has lost its normative power: Western civilizational patterns have been rejected by many global actors, democracy and capitalism are being questioned. In search of the prospective sources of power, the transatlantic world needs to acknowledge limits of the ideas that were at the forefront of its power tools throughout the 20th century. Consumerism, economic growth, technologic race and other neoliberal practices have been questioned by the populist movements, gathering people disappointed with the outcomes of modernity. These political trends, however, representing a response to the complexity of the modern world, question at the same time the Western civilizational dominance. In the face of unresolved international crises, terrorist threats, strategic rivalry, growing internal opposition, both the United States and the EU Member States are giving up its role in building new global governance structures. Diverging national interests, difficulties with the practical implementation of agreements and lack of trust impede attempts to build new forms of a geopolitical consensus, which in consequence diminishes the importance of the partners in the global power networks. The discourse about the shape of globalisation, its strengths and weaknesses has stopped but the process itself is thriving – ever-increasing streams of information, people, money, and goods are moving around the globe at a fast pace. Recent political shifts, involving a more isolationist and nationalist approach is sometimes presented as a turn from idealism to realism. However, no international strategy could be more realistic under these circumstances than the global one.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations ISSN 0209-0961
nr 1 (t. 53) 2017

S P R A W O Z D A N I E

Sprawozdanie z konferencji „Wojny Zachodu. Fiasko dobrych intencji?" – 24 stycznia 2017 roku

Konferencja była jednym z elementów projektu badawczego pt. „Wojny Zachodu. Przyczyny, uwarunkowania, przebieg i następstwa wojskowych interwencji państw zachodnich w okresie pozimnowojennym" realizowanego przez zespół Zakładu Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego pod kierownictwem prof. dr. hab. Romana Kuźniara, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki na mocy decyzji nr DEC-2012/07/B/HS5/03783. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach grantu zostały przedstawione na łamach publikacji *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie*, która ukazała się na rynku w styczniu 2017 r., niedługo przed konferencją. W zamyśle organizatorów spotkanie miało stanowić okazję do prezentacji głównych celów oraz założeń rzeczonego projektu badawczego, jak również płynących zeń najważniejszych ustaleń i konkluzji, a także do poddania wniosków pod dyskusję. Kwestie te podjęto w ramach dwóch paneli.

Pierwszy z nich stanowił prezentację najważniejszych ustaleń zespołu badawczego. Głos zabrały osoby bezpośrednio zaangażowane we wspomniany projekt, w tym jako współtwórcy wzmiankowanej publikacji. W dyskusji, moderowanej przez dr. hab. Roberta Kupieckiego z Akademii Sztuki Wojennej, byłego ambasadora Rzeczpospolitej Polskiej w Stanach Zjednoczonych, udział wzięli byli i obecni pracownicy Zakładu Studiów Strategicznych ISM UW – prof. dr hab. Bolesław Balcerowicz, dr Agnieszka Bieńczyk-Missala, dr Kamila Pronińska oraz dr Anna Wojciuk.

Drugi panel dyskusyjny dotyczył kierunków rozwoju interwencji i konfliktów zbrojnych – w kontekście zarówno ich roli, jak i formy. Dyskusję moderował były ambasador Rzeczpospolitej Polskiej przy NATO i UZE, a także w Hiszpanii i Andorze, dr hab. Jerzy Maria Nowak z Akademii Finansów i Biznesu Vistula. W roli panelistów wystąpili: prof. dr hab. Michał Chorośnicki z Uniwersytetu Jagiellońskiego, dr Patrycja Grzebyk reprezentująca Zakład Studiów Strategicznych ISM UW, dyrektor Biura Badań ośrodka analitycznego European Leadership Network Łukasz Kulesa oraz prof. dr hab. Jacek Pawłowski z Akademii Sztuki Wojennej.

Konferencję otworzył kierownik Zakładu Studiów Strategicznych UW, a także projektu badawczego „Wojny Zachodu…" – prof. Roman Kuźniar. Zwrócił uwagę, że sytuacja, w której określona grupa państw decyduje się na przestrzeni dość niedługiego czasu dokonać sześciu misji ekspedycyjnych o dużej skali, jest niezwykłym i rzadkim przypadkiem w stosunkach międzynarodowych. Z tego względu, a także m.in. w kontekście tez Francisa Fukuyamy o zakończeniu procesu historycznego, operacjom tym

towarzyszyła pewna dezorientacja, zarówno polityczna, jak i teoretyczna. Realizacja projektu „Wojny Zachodu…" miała, zdaniem prof. Kuźniara, wskazać na tego typu braki wiedzy oraz pomóc w sformułowaniu wniosków stanowiących uzupełnienie owych luk z perspektywy czasu.

Szczegóły rzeczonego projektu grantowego – jego zasadniczą koncepcję, motywacje, cele oraz główne rezultaty badań – objaśnił wicedyrektor ISM UW i redaktor naukowy wspomnianej publikacji dr Marek Madej. Na wstępie przedstawił i omówił trzy główne pytania stanowiące podstawę dla podjętych badań: 1) Dlaczego Zachód podejmował rzeczone interwencje i dlaczego właśnie ta grupa państw się na nie decydowała? 2) Na ile tego typu starania przyniosły rezultaty w odniesieniu do stawianych im celów? 3) Jak należałoby ocenić wykonanie tych interwencji ze strony wojskowej oraz w aspekcie prawnomiędzynarodowym? Kolejnym etapem prezentacji było zreferowanie kluczowych założeń metodologicznych podjętych badań. Dobór interwencji, które stanowiły ostatecznie ich przedmiot, został przeprowadzony na podstawie trzech kryteriów – wielostronnego charakteru działań, roli Zachodu (definiowanego jako państwa NATO i Unii Europejskiej) jako wyłącznego bądź głównego interwenta oraz obecności czynnika *stricte* bojowego. Na tej podstawie badania zdecydowano się skoncentrować na sześciu interwencjach: w Zatoce Perskiej (1991), w Bośni i Hercegowinie (1992–1995), w Kosowie (1999), w Afganistanie (2001–2014), w Iraku (2003–2011), a także w Libii (2011). Poszczególne przypadki analizowane były wedle ujednoliconego schematu uwzględniającego: kontekst strategiczny interwencji, motywy, uzasadnienie i cele zaangażowania Zachodu, przebieg misji, jej aspekty prawne, stosunek opinii publicznej do podejmowanych działań oraz ich rezultaty. W ramach podsumowania wicedyrektor ISM UW przywołał kilka kluczowych wniosków płynących z badań w ramach projektu. Zauważył, że efektywność podejmowanych działań spadała wraz z trwaniem praktyki interwencyjnej. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy było formułowanie coraz bardziej optymistycznych, a przy tym zbyt daleko idących celów kolejnych operacji. Faza wykonawcza uwidoczniała niedostosowanie do owych założeń przyjmowanych strategii, co wymuszało ich zmiany już w trakcie trwania misji. Na koniec dr Madej podkreślił, że projekt badawczy „Wojny Zachodu…", z racji na swoją specyfikę, stworzył możliwości dla kolejnych, bardziej szczegółowych badań w odniesieniu do poszczególnych poruszanych w jego ramach problemów.

W swoim wystąpieniu wprowadzającym do dyskusji w ramach pierwszego panelu moderator, prof. Robert Kupiecki, nawiązał do zmienności natury wojny, wskazując na biorące się z niej i stale obecne deficyty wiedzy o istocie owego zjawiska oraz na konieczność ciągłego pogłębiania tejże wiedzy. Przywołał w tym kontekście pierwsze zdanie *Sztuki wojny* Sun Zi mówiące, że „wojna jest dla państwa sprawą wagi najwyższej, sprawą życia lub śmierci […] Dlatego też należy poświęcić jej poważne studia". Ambasador Kupiecki przyznał, że projekt „Wojny Zachodu…" i będąca jego owocem publikacja wpisują się w samo sedno toczącej się aktualnie fundamentalnej debaty o współczesnym interwencjonizmie międzynarodowym. Zdaniem obecnego

profesora Akademii Sztuki Wojennej jednym z kluczowych wniosków, płynących z pozimnowojennych interwencji zbrojnych Zachodu, jest ten dotyczący rezultatów współczesnych wojen. Stały się one bowiem konfliktami bez rozstrzygnięcia, bez wyraźnego zwycięzcy, w których zasadniczym kryterium oceny staje się skuteczność i efektywność, a skumulowane efekty polityczne tychże działań są niejednoznaczne. Prowadzić może to do konkluzji, że współcześnie konflikty zbrojne, z ich postheroicznym charakterem, są nieprecyzyjnym narzędziem polityki, nieprowadzącym bezpośrednio do realizacji określonych celów.

Pierwszym panelistą był prof. Bolesław Balcerowicz. Podobnie jak w swoim artykule w ramach publikacji *Wojny Zachodu…* skupił się na analizie wspomnianych interwencji w ich militarnym aspekcie. Za główny punkt odniesienia w swej ocenie przyjął sformułowanie zawarte w recenzji wydawniczej rzeczonej pozycji, mówiące, że interwencje te uznać należy za militarne zwycięstwa i polityczne porażki. Oceniając przyjęte strategie i doktryny wojskowe w odniesieniu do analizowanych operacji, zauważył, że często podstawowy błąd popełniano już na samym początku – na etapie planowania i ustalania celów oraz doboru sił i środków do ich realizacji. Profesor Balcerowicz zwrócił uwagę na istotne deficyty w zakresie wewnętrznej spójności i jednoznaczności celów politycznych oraz, w efekcie, wojskowych, jak i ich przełożenia na język operacyjny. Poważnym problemem w realizacji analizowanych interwencji było również niedostateczne rozpoznanie właściwych dla przeciwnika uwarunkowań kulturowych (w tym jego kultury strategicznej) oraz geograficznych. Mówiąc o wojnie w Zatoce Perskiej, prof. Balcerowicz zwrócił uwagę z jednej strony na ciągłą użyteczność i aktualność odwiecznych zasad sztuki wojennej, z drugiej zaś na rozwój koncepcji Revolution in Military Affairs. Misja pod względem przyjętej strategii i jej realizacji uznana została za udaną. Interwencja w Bośni i Hercegowinie, mimo pewnego chaosu na poziomie koncepcyjnym, też, zdaniem byłego komendanta AON, spełniła swoje cele militarne. Stanowiła przy tym dobrą lekcje w kontekście późniejszej misji Allied Force w Kosowie, która, jak stwierdził, również przyniosła realizację przewidzianych celów wojskowych (m.in. dzięki właściwej, elastycznej strategii), a także rozwój koncepcji „wojny bez strat". Wojny w Afganistanie i Iraku panelista określił jako „traumę". Zwrócił uwagę na wielość faz pierwszej ze wskazanych, czego efektem był nadmiar celów i strategii. Zdaniem mówcy, ocena skuteczności działań wojskowych jest w tym wypadku zróżnicowana w zależności od konkretnej fazy konfliktu. W kontekście teorii wojny misja ISAF przyniosła pewną refleksję nad ograniczeniami RMA oraz na nowo wzbudziła zainteresowanie teorią wojny partyzanckiej. Operację „Iraqi Freedom" z kolei prof. Balcerowicz podzielił na dwie fazy: „wojnę z Irakiem" zakończoną militarnym zwycięstwem Zachodu i „wojnę w Iraku" uznaną przezeń za porażkę. Interwencja w Libii została uznana za wojskowy sukces i polityczne fiasko.

Kolejnym prelegentem była dr Agnieszka Bieńczyk-Missala, która przeanalizowała przywołane interwencje pod kątem stosowania w nich międzynarodowego prawa humanitarnego. Referat skupił się na trzech aspektach tego zagadnienia – stratach

ludności cywilnej, stosowanej broni i kwalifikacji obiektów jako celów wojskowych. W kontekście stosunku do cywili dr Bieńczyk-Missala podkreśliła, że w trakcie swoich interwencji Zachód nie podejmował bezpośrednich ataków wymierzonych w ludność cywilną, jednak wiele z jego działań, w szczególności bombardowania, miało dla niej fatalne skutki. Zasady konieczności wojskowej i proporcjonalności były nadużywane, a w dodatku interwenci często nie prowadzili ewidencji ofiar cywilnych. W kwestii rodzajów broni stosowanej w trakcie operacji Zachodu panelistka zwróciła uwagę na rozwój technologii broni precyzyjnej i jej bojowe wykorzystanie, co nie tylko zwiększyło skuteczność ataków, ale również pozwoliło na pewną minimalizację liczby przypadkowych ofiar. Jednocześnie na polu walki wciąż były używane pewne rodzaje broni uznawanej za niehumanitarną, takie jak fosfor, pochodne napalmu czy broń kasetowa. Jeśli chodzi o kwalifikację celów wojskowych, to, w ocenie dr Bieńczyk-Missali, zasady prawa humanitarnego były z reguły w tej kwestii przestrzegane, jednak wskazać można poszczególne przykłady niszczenia przez interweniujące siły zbrojne celów cywilnych. Podsumowując swoje wystąpienie, mówczyni zwróciła uwagę na zmianę myślenia części państw Zachodu o stosowaniu norm prawa humanitarnego po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. Przy okazji tzw. wojny z terroryzmem USA zakwestionowały jego podstawowe zasady, m.in. poprzez stosowanie tortur wobec podejrzanych i jeńców. Doktor Bieńczyk-Missala zauważyła również, że mimo wielu nowych wyzwań dla międzynarodowego prawa humanitarnego nie ma obecnie szans na pogłębioną dyskusję dotyczącą tychże norm, w dodatku stale istnieje obawa przed obniżaniem standardów postępowania w konfliktach zbrojnych.

Jako trzecia osoba w panelu głos zabrała dr Kamila Pronińska, która poruszyła w swoim wystąpieniu kwestię roli czynnika surowcowego w omawianych interwencjach Zachodu. Potwierdzając doniosłość tego zagadnienia, prelegentka podjęła próbę odpowiedzi na pytanie, czy faktycznie czynnik ropy naftowej i innych surowców energetycznych był dla tych konfliktów kluczowy. W kontekście pozimnowojennych interwencji Zachodu dr Pronińska zaznaczyła, że interwentom zależało nie tyle na bezpośrednim dostępie do złóż, co na utrzymaniu lub zmianie *status quo* na rynku ropy naftowej – na zapewnieniu sobie stabilnych jej dostaw oraz cen. Panelistka przedstawiła temat, analizując przypadki trzech, najistotniejszych w tym kontekście konfliktów – wojny w Zatoce Perskiej, wojny irackiej oraz interwencji w Libii. Zdaniem dr Pronińskiej czynnik ten był najsilniej obecny w pierwszej z wymienionych misji, co uznała za pewien paradoks, gdyż trendy rynkowe były wówczas dla importerów ropy relatywnie najkorzystniejsze. Jednakże po doświadczeniach szoków naftowych z lat 70. państwa Zachodu obawiały się destabilizacji regionu, a przy tym i rynku ropy naftowej, przez działania reżimu Saddama Husajna, w związku z czym dążyły do zachowania *status quo*. Dużo gorsze uwarunkowania w obrocie ropą towarzyszyły wojnie irackiej ponad dekadę później. Mówczyni wspomniała w tym kontekście o obawach dotyczących skończoności zasobów tego surowca i rosnącej konkurencji na rynku importerów spowodowanej zwiększonym zainteresowaniem zakupami ze

strony krajów spoza OECD, takich jak Chiny czy Indie. Przypomniała także, że Irak posiadał w tamtym okresie trzecie największe udokumentowane zasoby ropy naftowej, których eksploatację w zakresie pożądanym przez Zachód uniemożliwiał reżim Husajna. Gdy kraje te zdecydowały się na interwencję w Libii, uwarunkowania rynkowe znów uległy zmianie, w dużej mierze wynikającej z przewartościowań w ramach globalnego układu sił, a także z rozwoju technologii: wydobycia surowców energetycznych oraz niekonwencjonalnych źródeł energii. Jak podkreśliła dr Pronińska, kontekst naftowy był w przypadku interwencji w Libii szczególnie istotny dla uczestniczących w niej krajów Unii Europejskiej, dla których Trypolis był jednym z kluczowych eksporterów rzeczonego surowca. Obalenie Muammara Kaddafiego miało zapewnić zachodnim koncernom energetycznym lepsze warunki inwestycyjne.

Ostatnia w panelu głos zabrała dr Anna Wojciuk, której wystąpienie było skoncentrowane na roli czynnika opinii publicznej w omawianych interwencjach Zachodu. Panelistka zauważyła, że wzajemne interakcje w trójkącie rząd–opinia publiczna–media miały niebagatelny wpływ na działania podjęte ostatecznie przez władze w ramach tych operacji. Podkreśliła jednak, że próby ustalenia systemowych zależności między opinią publiczną a działaniami rządu nie wykazały w tym zakresie korelacji między zmiennymi, pozwalając jedynie na sformułowanie kilku ogólnych wniosków. Po pierwsze – ogromne znaczenie dla wyników sondaży opinii publicznej miał sam sposób sformułowania pytania. Kilka badań na jeden temat przeprowadzanych w tym samym okresie potrafiło przynosić zupełnie różne wyniki. Po drugie – mimo braku systematycznych korelatów, zależności między trzema wspomnianymi podmiotami niewątpliwie miały wpływ zarówno na udział kraju w wojnie i charakter tego zaangażowania, jak i na skłonność do poświęcenia ofiar własnych czy też do rozmów dyplomatycznych, a w badaniu wspomnianych sondaży dało się dostrzec pewne charakterystyczne zjawiska. Przykładem takiego mechanizmu jest tzw. *rally around the flag*, czyli wzrost poparcia dla interwencji z chwilą jej podjęcia przez państwo. Akceptacja ta spada jednak wraz z długością trwania i przewlekłością danego konfliktu, podobnie jak i wtedy, gdy dojdzie do delegitymizacji deklarowanych celów lub nie zostaną one w dłuższym czasie zrealizowane. Jak zauważyła dr Wojciuk, analiza sondaży nie potwierdziła zjawiska znanego jako *Vietnam syndrome*, czyli spadku poparcia skorelowanego z liczbą strat własnych. Mówczyni zwróciła też uwagę na pewne elementy kampanii propagandowej przy okazji tego rodzaju interwencji. Przemyślane działania propagandowo-informacyjne rządu potrafiły zwiększyć skalę poparcia społecznego dla misji (*vide* kampania władz USA przy okazji wojny w Zatoce), a presja medialna oraz będąca w dużej mierze jej efektem presja społeczna były w stanie wpłynąć na decyzję państw o zaangażowaniu się w daną interwencję (za przykład posłużył udział Wielkiej Brytanii i Francji w operacji w Bośni).

Przed oddaniem głosu dyskutantom z sali prof. Kupiecki zadał panelistom dwa pytania. Pierwsze z nich dotyczyło lekcji, jakie płyną z omawianych interwencji dla wiedzy o konfliktach zbrojnych. Profesor Balcerowicz podkreślił, że uczą nas one

przede wszystkim szacunku dla klasyki i dorobku myśli o polityce, socjologii, a przede wszystkim – o sztuce wojennej. Z kolei dr Pronińska zwróciła uwagę, że największe sukcesy państwa Zachodu odnosiły wtedy, gdy ich działania interwencyjne nie miały bezpośrednio na celu zmiany obowiązującego układu sił. Drugie z pytań ambasadora Kupieckiego dotyczyło dysproporcji między potencjałem militarnym interwentów i miejscowych grup oporu – diagnozy, dlaczego mniejsze podmioty sprawiły siłom Zachodu przy użyciu asymetrycznych metod i środków walki tyle problemu. Profesor Balcerowicz podkreślił w odpowiedzi, że przewaga materialna w zderzeniu z asymetryczną strategią znaczy dużo mniej, niż można by się spodziewać – zwłaszcza wtedy, gdy strona posiadająca taką przewagę nie dysponuje odpowiednią strategią oraz nie rozumie miejscowych uwarunkowań kulturowych. Doktor Wojciuk przypomniała, że podbój jest szczególnie trudny, gdy jego przedmiotem są terytoria odległe geograficznie.

Jako pierwsza osoba z sali głos w dyskusji zabrał dr Bartłomiej Nowak z Akademii Finansów i Biznesu Vistula, który poprosił panelistów o ich ocenę koncepcji Responsibility to Protect. Profesor UJ dr hab. Adam Gruszczak zapytał z kolei, jak w kontekście rozważań w ramach projektu należałoby potraktować tzw. wojnę z terroryzmem. Doktor Andrzej Towpik, były ambasador RP przy NATO i UZE oraz były stały przedstawiciel RP przy ONZ, zauważył, że wspólną cechą omawianych interwencji była chęć doprowadzenia do zmian w polityce wewnętrznej poszczególnych krajów. Konstatacji tej towarzyszyło pytanie, czy dobór metod wykorzystanych przez Zachód był w tym kontekście właściwy. Doktor Towpik zapytał również o skuteczność działań w ramach tzw. wojny z terroryzmem, jak i o to, czy na pewno możemy mówić o wspomnianych interwencjach jako o fiasku, przy perspektywie ewentualnych dalszych rządów obalonych władz. Generał bryg. prof. dr hab. Mariusz Wiatr z Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych zadał z kolei pytanie o to, czy przy analizie omawianych konfliktów w sposób właściwy rozróżnia się ich poziom polityczny oraz militarny, wyrażając jednocześnie opinię, że zadaniem sił zbrojnych nie jest odbudowa aparatu państwowego. Kwestii *state-building* dotyczyło również pytanie dr. Grzegorza Gila z UMCS, który poruszył także kwestię okupacji wojennej. Doktor hab. Agnieszka Legucka z PISM zapytała o perspektywy nowych konfliktów zbrojnych w związku z obecnymi uwarunkowaniami energetycznymi.

Doktor Bieńczyk-Missala zwróciła uwagę na brak konwencji i wytycznych ONZ co do stosowania koncepcji R2P. Podkreśliła, że interwencja w Libii i ówczesne przekroczenie uprawnień przez Zachód zastopowały dyskusje o Responsibility to Protect, których ciężar przeniesiono na działania prewencyjne zapobiegające masowym naruszeniom praw człowieka. Profesor Balcerowicz, odpowiadając na pytanie prof. Gruszczaka, stwierdził, że tzw. wojna z terroryzmem była jedynie wygodną dla wielu figurą retoryczną, a rzeczywistość stanowiły w tym kontekście wojny w Afganistanie i Iraku. Odnosząc się z kolei do wniosków gen. Wiatra, podkreślił, że poziom militarny powinien być w analizie konfliktów zbrojnych rozpatrywany integralnie ze szczeblem politycznym. Doktor Pronińska, w odpowiedzi prof. Leguckiej, zarysowała perspektywy

rozwoju konfliktów zbrojnych w ich surowcowym wymiarze, podkreślając w tym kontekście doniosłość polityki klimatycznej oraz rozwoju niekonwencjonalnych źródeł energii. Jako główne terytoria rywalizacji państw ze względu na znajdujące się tam surowce wymieniła Arktykę i Morze Południowochińskie. Zdaniem dr Pronińskiej w przyszłych konfliktach surowcowych istotną rolę odegrać mogą nie tylko tradycyjne surowce energetyczne, ale również m.in. minerały ziem rzadkich.

Otwierając dyskusję w drugim panelu, moderator, prof. Jerzy Maria Nowak, zadał prelegentom pytania o zmiany natury konfliktów zbrojnych w odniesieniu do przeobrażeń porządku międzynarodowego. Zauważył, że dotychczasowym przeorientowaniom układu sił z reguły, z wyjątkiem końca zimnej wojny, towarzyszyły konflikty zbrojne na dużą skalę. Profesor Nowak zapytał też panelistów, jak zmieni się w tym kontekście natura interwencji międzynarodowych, a także jak i czy w ogóle zostaną w ich praktyce uwzględnione doświadczenia oraz wnioski z omawianych wojen Zachodu.

Pierwszą osobą, która zabrała głos w dyskusji, był prof. Michał Chorośnicki. Mówca odniósł się do problematyki panelu na podstawie wniosków sformułowanych po lekturze publikacji *Wojny Zachodu…* Podał w wątpliwość, czy „stare" militarne środki, jakimi dysponują państwa, są odpowiednie jako reakcja na nowe wyzwania. W tym kontekście odniósł się do zjawiska wojny hybrydowej i jednego z instrumentów tego rodzaju działań, jakim jest dezinformacja, oraz nowych kanałów, którymi jest ona prowadzona. Zwrócił również uwagę na rosnące zagrożenie cyberwojną i cyberterroryzmem, zauważając, że już w strategii lizbońskiej z 2010 r. państwa NATO zwróciły uwagę na istnienie problemu. Formułując prognozy ewolucji konfliktów zbrojnych, prelegent nakreślił perspektywę wojen handlowych między państwami, podkreślając przy tym, że trudno przewidzieć, czy znajdą one kontynuację w postaci tradycyjnych konfliktów zbrojnych. Mówiąc o terroryzmie, prof. Chorośnicki prognozował upadek tzw. Państwa Islamskiego, wyrażając jednocześnie obawy co do dalszych działań terrorystycznych ze strony zwolenników radykalnego islamu. Podsumowując swoją wypowiedź, zwrócił uwagę na dwa istotne niedostatki: dotyczący ram teorii stosunków międzynarodowych, które, zdaniem prof. Chorośnickiego, nie pozwalają na wyjaśnianie nowych zjawisk; a także w zakresie norm prawnomiędzynarodowych. Panelista podkreślił potrzebę ich rewizji, zaznaczając jednocześnie, że obecnie nikłe są ku temu perspektywy z racji na brak consensusu między państwami co do zakresu tychże reguł.

Jako kolejna głos zabrała dr Patrycja Grzebyk z ISM UW, której wystąpienie było swego rodzaju kontynuacją rozważań podjętych w poprzednim panelu i dotyczyło prawa do użycia siły przy okazji interwencji Zachodu. Na wstępie prelegentka podkreśliła, że w przypadku każdej z nich pojawiały się wątpliwości co do podstaw prawnych. W swoim wystąpieniu skupiła się na trzech okolicznościach legitymizujących współcześnie użycie siły. Pierwszą z nich stanowiła autoryzacja Rady Bezpieczeństwa ONZ. Przywołując przykład rezolucji nr 678 z 1990 r. dotyczącej interwencji po agresji Iraku na Kuwejt, panelistka ukazała problemy braku kontroli Rady nad realizacją tego typu decyzji. Rezolucje te ponadto służyły często Zachodowi do usprawiedliwiania

swoich późniejszych bezprawnych działań (np. USA i Wielka Brytania powoływały się na postanowienia rezolucji nr 678 jako podstawę do interwencji w Iraku z roku 2003), które podejmowane były również i bez autoryzacji RB ONZ. Mówczyni zwróciła także uwagę na pewne problemy związane z egzekwowaniem rezolucji Rady, której rola kończy się zasadniczo na upoważnieniu do podjęcia interwencji i nie obejmuje m.in. kwestii zakończenia misji. Drugą z analizowanych okoliczności było prawo do samoobrony. Panelistka wskazała na tendencję państw Zachodu do rozszerzania jego zakresu m.in. o obronę przed atakiem ze strony podmiotu niepaństwowego. Wskazała również niebezpieczeństwo związane z lansowaną m.in. przez USA w kontekście misji w Iraku koncepcją tzw. samoobrony prewencyjnej. Trzeci poziom analizy stanowił wymiar humanitarny. Doktor Grzebyk zaznaczyła, że omawiane interwencje Zachodu miały w większym stopniu charakter prodemokratyczny i trudno uznać je za misje *stricte* humanitarne. Podsumowując swoje wystąpienie, mówczyni stwierdziła, że Zachód nie ma „czystych rąk" w kontekście przestrzegania norm dotyczących prawa do użycia siły – doprowadził bowiem do swoistego rozchwiania trzech przywołanych zasad i w rezultacie do całościowego osłabienia reżimu zakazu użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Doktor Grzebyk zauważyła, że, nawet jeśli pierwotne intencje państw-interwentów były dobre, to te same oceny i argumenty, które zostały postawione wówczas, są i będą wykorzystywane w przyszłości przez innych, powołując się na przykład argumentacji Rosji uzasadniającej aneksję Krymu.

Następnym panelistą był Łukasz Kulesa z European Leadership Network. W swoim wystąpieniu skupił się przede wszystkim na perspektywach interwencjonizmu międzynarodowego. Na wstępie stwierdził, że mamy obecnie do czynienia z kryzysem takiej polityki – wyniki dotychczasowych misji Zachodu były, jak określił, „dyskusyjne", a nakłady finansowe na te cele coraz wyższe, co spowodowało niechęć decydentów i opinii publicznej do podejmowania analogicznych działań. Wyraził jednak opinię, że jest to jedynie przejściowy kryzys, a trend interwencjonistyczny nie zostanie odwrócony, gdyż wciąż jeszcze istnieje szerokie pole do zaangażowania Zachodu w tym obszarze. Jak stwierdził panelista, sprzyjać będą temu trendy geostrategiczne – przejście do multipolarnego układu sił. W ten sposób państwa mogą bowiem testować możliwości proaktywnej zmiany systemu na swoją korzyść. Oprócz czynników geostrategicznych interwencjom sprzyjać mogą takie zjawiska, jak upadek państw czy działalność podmiotów pozapaństwowych. Mówca podkreślił, że Zachód póki co nie jest jednak gotowy ani chętny do całościowego wzięcia odpowiedzialności za przeprowadzenie kolejnej interwencji i zrealizowanie jej celów. Wyjątkiem mogłaby być sytuacja „poruszająca sumienie świata", a więc np. katastrofa humanitarna na dużą skalę. Przywołując przykłady z czasów zimnej wojny oraz z okresu pozimnowojennego, prelegent zauważył, że równolegle z interwencjami Zachodu tego typu działania podejmowały również kraje Wschodu, a także Południa. Zdaniem mówcy ich skłonność do tego typu działań będzie coraz większa. Jako państwa szczególnie zdolne do prowadzenia interwencji zbrojnych na szeroką skalę wskazał Rosję, zaangażowaną w konflikty ukraiński i syryjski, jak

również Chiny „zbierające doświadczenia" w misjach pokojowych ONZ. W ramach podsumowania swojego wystąpienia prelegent przedstawił prognozę mówiącą, że przyszłe interwencje zbrojne będą podejmowane raczej z konieczności i będą miały charakter postheroiczny – nie przyniosą jednoznacznego rozstrzygnięcia.

Jako ostatni w panelu głos zabrał prof. Jacek Pawłowski. W wypowiedzi przywołał kilka wniosków zawartych przez Henry'ego Kissingera w publikacji *Porządek światowy* z roku 2014. Laureat Pokojowej Nagrody Nobla z 1973 r. pisał, że o ile międzynarodowy system gospodarczy stał się globalny, o tyle struktura polityczna świata wciąż oparta jest na państwach narodowych. Za największe wyzwanie dla naszych czasów uznał rekonstrukcję systemu międzynarodowego, a kryzys co do koncepcji tego porządku – za kluczowy z aktualnych problemów międzynarodowych. W odniesieniu do tychże wniosków prof. Pawłowski wyraził opinię, że ryzyko wystąpienia wojen, również w postaci interwencji zbrojnych, rośnie. Wskazał w tym kontekście na pewne tendencje w zakresie zmian charakteru przyszłych konfliktów zbrojnych. Jak uznał, wojna i pokój będą się w pewien sposób zamazywać, do czego przyczynią się takie zjawiska, jak m.in. terroryzm, dezinformacja oraz wojna propagandowa, a także operacje prowadzone niejawnie i sabotaż. Profesor Pawłowski zwrócił również uwagę na rolę rozwoju technologicznego, w szczególności zaś na zwiększanie zdolności, a co za tym idzie – skłonności, państw do prowadzenia operacji zdalnie, z wykorzystaniem m.in. środków cybernetycznych, robotów czy broni precyzyjnej. Jako potencjalne ogniska zapalne przyszłych wojen wskazał na tzw. globalne czarne dziury, czyli terytoria pozostające poza kontrolą aparatu państwowego (najczęściej wskutek wojen), będące areną działalności organizacji zbrojnych lub terrorystycznych.

W dyskusji jako pierwszy zgłosił się dr Bartłomiej Nowak, który zapytał panelistów o odbiór koncepcji Odpowiedzialności za Ochronę poza kręgiem państw zachodnich, a także o przyszłość konfliktu we wschodniej Ukrainie. Kolejną osobą, która zabrała głos w dyskusji, był gen. bryg. prof. dr hab. Stanisław Koziej, który przedstawił własne prognozy co do charakteru przyszłych konfliktów zbrojnych. Zdaniem byłego szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, ich rola uległa pewnemu przewartościowaniu i dziś są przede wszystkim narzędziem do szantażowania czy też zastraszania innych państw. Dyskutant przywołał w tym kontekście modele prowadzenia działań zbrojnych przez Moskwę w razie potencjalnego konfliktu w relacjach Rosja–Zachód: presja i tzw. agresja podprogowa, czyli działania wykorzystujące elementy wojny hybrydowej; otwarta agresja zbrojna o deklarowanych celach ograniczonych pod „parasolem" taktycznej broni jądrowej, a także, najmniej prawdopodobna zdaniem gen. Kozieja, wojna na pełną skalę. Obecny stan stosunków Rosja–Zachód został w tym kontekście określony jako „hybrydowa zimna wojna". Kolejnym dyskutantem był dr hab. Jan Woroniecki, były stały przedstawiciel RP przy OECD, który zadał panelistom pytanie, czy możliwa jest, ich zdaniem, wojna cybernetyczna na szerszą skalę i jak wpłynie to na Zachód. Profesor UW dr hab. Justyna Zając z ISM zwróciła się do prof. Chorośnickiego z pytaniem o perspektywy konfliktów handlowych i ich

skutków. Pułkownik prof. dr hab. Marek Wrzosek z Akademii Sztuki Wojennej zapytał prelegentów o społecznie akceptowany poziom strat w konfliktach zbrojnych. Profesor Adam Gruszczak zadał z kolei pytanie, czy wojna w Syrii powinna być klasyfikowana jako kolejna z „wojen Zachodu", a jeśli nie, to jak należy określać jej status.

Profesor Pawłowski, odpowiadając na pytanie ambasadora Woronieckiego, podkreślił doniosłość kwestii wojny cybernetycznej oraz przywołał jeden z artykułów opublikowanych w „The Guardian" mówiący, że taka wojna zaczęła się w 2007 r. od rosyjskich cyberataków na Estonię, a wszystkie późniejsze działania, obejmujące nie tylko ataki hakerów, ale i wyciek danych, składają się w pewną całość. Odnosząc się do wypowiedzi gen. Kozieja i dr. Nowaka, wyraził opinię, że konflikt na Ukrainie może być długotrwały. Następnie głos zabrał Łukasz Kulesa. W odniesieniu do pytań dotyczących wojny ukraińsko-rosyjskiej ocenił, że jest ona rozgrywana przez Rosję w zależności od jej bieżących potrzeb – obecnie celem Moskwy jest wyczerpanie, zmęczenie zarówno samej Ukrainy, jak i wspierającego ją Zachodu. W tym kontekście stwierdził, że Rosja tworzy wrażenie gotowości bojowej, a jej polityka jest dla państw euroatlantyckich swoistym ćwiczeniem z reagowania kryzysowego. Doktor Patrycja Grzebyk przywołała kolejny aspekt działań zbrojnych służący wywołaniu chaosu w państwie ogarniętym wojną – ataki bezpośrednio na jego przywódców politycznych. Do pytania ambasadora Woronieckiego panelistka odniosła się, przypominając o pewnych osiągnięciach Zachodu w zakresie cyberwojny, m.in. wydaniu „Tallińskiego podręcznika w sprawie stosowania prawa międzynarodowego do działań wojennych w cyberprzestrzeni". Zauważyła również, że cyberataki jak do tej pory najczęściej były przeprowadzane w czasie formalnego pokoju między zaangażowanymi stronami. Odpowiadając na pytanie o koncepcję R2P, mówczyni przypomniała, że powstała ona niejako w odpowiedzi na zaangażowanie Zachodu w Kosowie oraz wcześniejszy brak analogicznych działań w Rwandzie jako pewien kompromis zawarty z pozostałymi państwami, które tym samym miały na jej kształt znaczący wpływ. Wojnę w Syrii w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego określiła jako konflikt wewnątrzpaństwowy, zgadzając się tym samym z przedmówcą. Odnosząc się do pytania o akceptowalny próg strat wojennych, skupiła się na kwestii ofiar cywilnych, uznając przy tym, że kluczowa w kontekście ich liczby jest kwestia proporcjonalności, przez co liczba ta jest trudna do oszacowania. Jako ostatni na pytania dyskutantów odpowiedział prof. Michał Chorośnicki. W odniesieniu do wypowiedzi gen. Kozieja wyraził opinię, że przyszłe konflikty zbrojne najczęściej będą miały charakter agresji zbrojnej o celach ograniczonych. W kontekście pytania prof. Zając o wojny handlowe stwierdził, że USA pod rządami Donalda Trumpa mogą dać reszcie świata sygnał do wznowienia polityki protekcjonizmu.

Konferencję swoim wystąpieniem zakończył prof. Roman Kuźniar, który podziękował prelegentom i gościom za obecność. W podsumowaniu kierownik projektu badawczego „Wojny Zachodu…" skupił się na najważniejszych błędach, jakie zostały popełnione przez państwa zachodnie w praktyce ich pozimnowojennych interwencji

zbrojnych, wymieniając: brak jasno wyznaczonych celów polityczno-wojskowych, myślenie życzeniowe, sprzeczności pomiędzy interesami deklarowanymi a faktycznymi oraz ignorowanie kontekstu kulturowego. Winą państw Zachodu w odniesieniu do omawianych misji było też lekceważenie prawa międzynarodowego, co, zdaniem prof. Kuźniara, stanowiło pewną zachętę i wymówkę do jego łamania w przyszłości przez inne kraje. Jako kolejny z serii błędów państw zachodnich wymienione zostało również wykorzystywanie siły zbrojnej przez interwentów nadmiernie w stosunku do potrzeb. Za moment progowy, uwidoczniający liczne niedostatki i nadużycia w myśleniu Zachodu o interwencjach zbrojnych, jak również w ich praktyce, prof. Kuźniar uznał wojnę w Kosowie. W opinii mówcy użycie siły było wówczas potrzebne, ale popełniono przy tym wiele błędów, z których nie wyciągnięto należytych wniosków. Profesor uznał, że misją tą „zamordowano doktrynę interwencji humanitarnej", a patologiczne podejście do niej ze strony państw zachodnich ze zwielokrotnioną siłą uwidoczniło się podczas interwencji libijskiej. Przywołana w tym kontekście została myśl Michaela Howarda mówiąca, że ignorowanie prawnego aspektu porządku międzynarodowego to recepta na wojnę totalną, ale ignorowanie aspektu strategicznego to w najlepszym przypadku odebranie sobie możliwości kształtowania porządku międzynarodowego, a w najgorszym – droga do jego zniszczenia. Mówiąc o przyszłości interwencji Zachodu, prof. Kuźniar stwierdził, że państwa te straciły legitymację do przeprowadzania tego typu operacji. Jeśli zaś chodzi o wojny *par excellence*, to, zdaniem mówcy, charakter tychże pozostanie co do zasady niezmienny, choć zmienić się mogą środki ich prowadzenia. Zwrócił również uwagę na trend pewnej brutalizacji życia międzynarodowego. W konkluzji prof. Kuźniar stwierdził, że wyzwań badawczych dla studiów strategicznych w bliskiej przyszłości nie zabraknie, a wymagać będą one przede wszystkim uczciwej oceny i analizy.

Piotr Śledź

Piotr Śledź – doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations ISSN 0209-0961
nr 1 (t. 53) 2017

R E C E N Z J A

Stanisław Parzymies, *Polityka zagraniczna Francji po zimnej wojnie. 25 lat w służbie wielobiegunowości*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2017, ss. 598

Polityka zagraniczna Francji jest zagadnieniem szczególnie interesującym zarówno dla naukowców, jak i dla szerszej publiki. Francja dość konsekwentnie stara się, wbrew dominującym w stosunkach międzynarodowych trendom, promować swoją wizję świata, zgodną z jej interesami narodowymi. W przypadku obserwatorów z Polski dochodzi do tego niezrozumiała dla nas fascynacja Francji Rosją, a także złożony stan stosunków dwustronnych, na które składają się długa historia, bliskie związki kulturowe, a zarazem trudne relacje polityczne.

Na polskim rynku wydawniczym pojawiło się w ciągu ostatniego ćwierćwiecza kilka interesujących pozycji poświęconych polityce zagranicznej Francji lub jej wybranym kierunkom: warto tu wymienić w szczególności publikacje Janusza Stefanowicza[1], Marcina Wojciecha Solarza[2] czy Mirona Lakomy[3]. W gronie znawców francuskiej polityki zagranicznej w Polsce Stanisław Parzymies zajmuje jednak miejsce szczególne. Po pierwsze z tego powodu, że ten emerytowany profesor Uniwersytetu Warszawskiego, a obecnie pracownik Akademii Finansów i Biznesu Vistula zajmuje się polityką zagraniczną Francji od ponad 30 lat. Na uwagę zasługuje tu zwłaszcza jego pierwsza książka na ten temat poświęcona czynnikowi wojskowemu w polityce zagranicznej Francji – rzeczowa i odideologizowana, biorąc pod uwagę ówczesny trudny kontekst polityczny[4]. Nie mniejsze znaczenie mają jego kolejne publikacje poświęcone relacjom francusko-niemieckim[5]. Po drugie dlatego, że Parzymies jest postacią rozpoznawalną w środowisku naukowym i eksperckim nie tylko w Polsce, ale i we Francji. W latach 1998–2001 corocznie przebywał w charakterze *visting professor* na Uniwersytecie Panthéon-Assas (Paris II) w Paryżu. W 2014 r. otrzymał order Palmes académiques przyznawany przez francuskie Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Książka jest podzielona na 14 rozdziałów: w pierwszym autor analizuje instytucjonalne uwarunkowania polityki zagranicznej Francji, szczególnie współdziałanie

---

[1] J. Stefanowicz, *Polityka europejska V Republiki*, ISP PAN, Warszawa 1994.

[2] M.W. Solarz, *Francja wobec Afryki subsaharyjskiej. Postzimnowojenne wyzwania i odpowiedzi*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2004

[3] M. Lakomy, *Główne cele i kierunki polityki zagranicznej Francji w okresie pozimnowojennym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2012.

[4] Por. S. Parzymies, *Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Francji: 1958–1982*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1984.

[5] Idem, *Od pojednania do wspólnego bezpieczeństwa: wojskowe aspekty stosunków Paryż–Bonn*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990; idem, *Przyjaźń z rozsądku: Francja i Niemcy w nowej Europie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994.

w trójkącie prezydent – premier – minister spraw zagranicznych. Kolejnych dziewięć rozdziałów jest poświęconych relacjom z najważniejszymi z perspektywy Francji partnerami lub regionami geograficznymi: Stanami Zjednoczonymi, Niemcami, Wielką Brytanią, basenem Morza Śródziemnego, Afryką Subsaharyjską, Rosją, Polską, Europą Środkową i Bałkanami, wreszcie Azją. Ostatnie cztery rozdziały przedstawiają zagadnienia stanowiące przedmiot szczególnego zainteresowania Francji w ramach współpracy wielostronnej, a są to: wielostronność, wielobiegunowość i globalizacja; Unia Europejska; NATO; francuska polityka kulturalna.

Dwa kluczowe pojęcia, wokół których zbudowana jest omawiana publikacja, to mocarstwowość Francji i wielobiegunowość. Francja bez wątpienia chce być wielkim mocarstwem, o czym świadczy zwłaszcza szerokie zainteresowanie francuskich naukowców i ekspertów tą problematyką (prace Raymonda Arona, Pascale'a Boniface'a, Pierre'a Buhlera i Serge'a Sura). Zarówno we Francji, jak i poza jej granicami szeroko rozpowszechniona jest opinia, że państwo to utraciło ćwierć wieku temu atuty, które zawdzięczało porządkowi zimnowojennemu. Francja przestała odgrywać rolę pośrednika pomiędzy Wschodem a Zachodem, osłabła jej pozycja w poszerzonych instytucjach europejskich, ponadto musiała uznać supremację amerykańską w świecie i niemiecką w Europie. „Wśród elit, jak też wśród zwykłych Francuzów, ciągle dominuje przekonanie, osadzone może bardziej w życzeniach niż w realiach, że ich kraj jest mocarstwem średnim, ale o ambicjach i wpływach globalnych" (s. 551). Jednocześnie Francja dysponuje wymiernymi atutami, których nie sposób pominąć: jest piątą gospodarką w świecie i drugą w Europie, dysponuje trzecią armią w NATO (po amerykańskiej i tureckiej) i trzecią na kontynencie europejskim (po siłach zbrojnych Rosji i Turcji), jest ważnym dawcą pomocy rozwojowej, ma zdolność do prowadzenia interwencji wojskowych w odległych od metropolii rejonach świata, dysponuje wreszcie *soft power*, będącą pochodną jej wielowiekowej kultury. Tytułowa wielobiegunowość to proponowana przez Francję alternatywa zarówno dla istniejącego w latach 1945–1990 ładu dwubiegunowego, jak i dla dominacji „amerykańskiej hiperpotęgi", przywołując pojęcie upowszechnione przez byłego ministra spraw zagranicznych Francji Huberta Védrine'a. Nowymi biegunami mają być m.in. Chiny, Indie, ale także ugrupowania regionalne – Mercosur, ASEAN i oczywiście Unia Europejska. Relacje pomiędzy biegunami powinny bazować na współdziałaniu, a nie konfliktach. Francja opowiada się za ładem biegunowym, gdyż jedynie w ten sposób będzie mogła – jako jedno z najsilniejszych państw UE – skutecznie rywalizować ze Stanami Zjednoczonymi.

Autor stawia sobie za cel wykazanie podobieństw i różnic w polityce zagranicznej Francji w okresie ostatniego ćwierćwiecza. Jego zdaniem, prezydent François Mitterrand (którego druga kadencja przypadła na lata 1988–1995) nie umiał w odpowiedni sposób zareagować na wyzwania, jakie przyniosły przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1989–1991 – zjednoczenie Niemiec, rozpad ZSRR itp. Francja była uczestnikiem procesów przemian w Europie, lecz mniej ich liderem, a bardziej (mówiąc kolokwialnie) hamulcowym. Próbę redefinicji polityki zagranicznej Francji

w nowych warunkach podjął Jacques Chirac (1995–2002, 2002–2007), stawiając szczególnie na rozwój stosunków z państwami Afryki i Azji. Jego dwaj następcy – Nicolas Sarkozy (2007–2012) i François Hollande (2012–2017) – mieli niewielkie doświadczenie w sprawach międzynarodowych. Obaj natomiast chętnie angażowali Francję w ryzykowne operacje wojskowe (Libia w przypadku tego pierwszego, Mali i Syria w przypadku drugiego). Sarkozy postawił na zbliżenie ze Stanami Zjednoczonymi i powrót do NATO, dla Hollande'a poważnym wyzwaniem stała się wojna z terroryzmem – zarówno na Bliskim Wschodzie, jak i wewnątrz kraju. Obaj zmagali się z następstwami międzynarodowego kryzysu finansowego.

Ujęcie polityki zagranicznej Francji przez pryzmat polityki jej kolejnych przywódców nie jest sprawą przypadku. To „prezydent Republiki kieruje naprawdę […] polityką kraju" stwierdza w rozdziale pierwszym Parzymies (s. 25). Zgodnie z postanowieniami konstytucji z 1958 r. przygotowanej przez generała de Gaulle'a i późniejszą praktyką polityczną odgrywa w tym obszarze rolę niemal dyktatorską. Relacje prezydenta z premierem komplikują się w warunkach kohabitacji, tj. w sytuacji, gdy prezydent nie dysponuje przychylną sobie większością w Zgromadzeniu Narodowym. „Minister spraw zagranicznych związany był zawsze blisko z prezydentem – nawet jeśli mieliśmy do czynienia z kohabitacją" (s. 35). Mimo podejmowanych przez kolejnych ministrów reform Quai d'Orsay, pisze autor, istotnym problemem pozostaje jego niedofinansowanie; atutem pozostaje wysoki poziom kadr.

Autor trafnie diagnozuje główne kierunki francuskiej polityki zagranicznej. W przypadku Stanów Zjednoczonych Francja chciałaby dorównać „amerykańskiej hiperpotędze"; zarazem jednak ściśle z nimi współpracuje, co było widoczne w ciągu ostatniej dekady w szczególności w kontekście walki z terroryzmem. Te bliskie, choć ambiwalentne więzy łączące oba państwa wynikają z ich podobieństw, a zarazem rywalizacji: „tajemnica podejścia Francji […] tkwi w dążeniu obu krajów do «odgrywania uniwersalnej roli». […] W swej istocie Ameryka jest w pewnym sensie uważana za brata bliźniaka, który zszedł na manowce" (s. 60). Współpraca z Niemcami, stwierdza autor, nawiązując do tytułu swej książki sprzed ponad 20 lat, to „przyjaźń z rozsądku", a może nawet – chciałoby się dodać – z konieczności. „Obie strony są […] zainteresowane, aby oś Paryż – Berlin pozostała ciągle aktywna i przekonane, że żadna inna kombinacja nie może jej zastąpić bez szkody dla funkcjonowania Unii Europejskiej i interesów każdego z obu partnerów" (s. 130). Jeśli chodzi o Rosję, to nade wszystko nie należy jej „upokarzać". Niestety, zwłaszcza w ostatnich latach ten „tradycyjnie ważny partner polityczny i gospodarczy Francji" demonstruje coraz większą arogancję, co utrudnia wzajemną współpracę, którą Francja jest żywotnie zainteresowana. Polska jest „wymagającym partnerem" – wzajemne relacje cechuje duża intensywność kontaktów, niemniej nie towarzyszy im pogłębiony dialog polityczny, jakiego oczekuje strona polska. Głównej przyczyny takiego stanu rzeczy upatruje Parzymies w braku dostatecznego zrozumienia przez francuską stronę dla aspiracji Polski do odgrywania odpowiedniej roli w stosunkach międzynarodowych.

Współpraca wielostronna, zwłaszcza w ramach instytucji systemu ONZ, powinna służyć wzmocnieniu wielobiegunowości współczesnego świata, a zarazem przeciwdziałaniu obecnym zagrożeniom i wyzwaniom, takim jak globalizacja czy międzynarodowy kryzys gospodarczy. Szczególnym obszarem aktywności Francji jest Unia Europejska, postrzegana jako podstawowy warunek francuskich wpływów w świecie. Francja postrzega rozwój integracji europejskiej przez pryzmat swojego interesu narodowego, dlatego jest niechętna jej nadmiernemu umocnieniu, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do ograniczenia suwerenności Francji. Podobnie ambiwalentne stanowisko zajmowała Francja w odniesieniu do procesu poszerzenia UE. Szczególnym instrumentem wpływu jest wreszcie dla Francji zagraniczna polityka kulturalna. „Jest to swego rodzaju znak firmowy Francji wśród innych mocarstw […], wartość dodana do jej roli jako stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, potęgi jądrowej, mocarstwa odgrywającego wiodącą rolę w procesie integracji europejskiej…" (s. 517). Polityka kulturalna jest realizowana na płaszczyźnie zarówno dwu-, jak i wielostronnej. W tym pierwszym przypadku najważniejszą rolę odgrywają Instytuty Francuskie, w tym drugim – Międzynarodowa Organizacja Frankofonii zrzeszająca łącznie 75 państw i rządów w różnej formie z nią związanych.

Parzymies nie popada w swojej pracy – co jest często wadą tego typu opracowań – w historycyzm: nie tłumaczy teraźniejszości przeszłością ani nie skupia się wyłącznie na analizie chronologicznej. Książka nie zawiera odrębnego rozdziału historycznego. Uwarunkowania historyczne najważniejszych kierunków polityki zagranicznej zostały zwięźle przedstawione w poszczególnych rozdziałach pracy: jedynym wyjątkiem jest rozdział o NATO, w którym dużo miejsca poświęcono historii złożonych relacji Francji z Sojuszem.

Autor trafnie przedstawia uwarunkowania polityki zagranicznej Francji, interesy i oficjalne stanowiska jej oraz jej partnerów. Nie prowadzi analizy wedle sztywnego schematu uwarunkowania – cele – działania – ocena efektywności, co można uznać zarówno za atut, jak i za pewną słabość omawianej książki. Czasem przyjmuje układ chronologiczny, czasem problemowy, czasem – w przypadku analizy polityki wobec konkretnych regionów – geograficzny. Praca obfituje w dane liczbowe, co ważne, zwykle dość aktualne. Przedstawia również szczegółowe informacje na temat polityki zagranicznej, rozumianej nie jako interesy i cele danego państwa, ale jako instrumentarium służące jego realizacji. Francja dysponuje szerokim zestawem środków w tym obszarze, nawet jeśli nie zawsze są one skutecznie wykorzystywane, ich znajomość jest potrzebna dla lepszego rozumienia specyfiki jej dyplomacji.

Kolejnym atutem pracy jest obszerna literatura, na podstawie której powstała. Wybrana bibliografia umieszczona pod koniec tomu zawiera 281 pozycje. Są tam liczne dokumenty, w szczególności wystąpienia prezydentów Francji podczas dorocznych spotkań z jej ambasadorami, dwustronne deklaracje przyjęte przez Francję i jej partnerów, wnioski ze szczytów Rady Europejskiej i inne unijne dokumenty. Parzymies dokonuje w swojej pracy kompleksowego przeglądu literatury francuskich,

anglosaskich i polskich badaczy zajmujących się interesującą go tematyką. Zbigniew Brzeziński, Frank Costigliola, Pierre Hassner, Stephen Hoffman, Henry Kissinger, Bogdan Koszel, Jerzy Krasuski, Thierry de Montbrial, Maurice Vaïsse i wielu innych prowadzą go przez meandry francuskiej polityki zagranicznej.

Recenzowana publikacja wymaga dwu komentarzy: jednego o charakterze szczegółowym, drugiego – bardziej ogólnym. O ile wielobiegunowość była szczególnie droga Chiracowi, o tyle Hollande przywiązywał pierwszoplanowe znaczenie do ochrony środowiska. Już wcześniej jednak kwestie klimatyczne odgrywały ważną rolę we francuskiej polityce, na płaszczyźnie zarówno europejskiej, jak i globalnej. Parzymies ma tego świadomość – pisze w swojej pracy o pakiecie energetyczno-klimatycznym przyjętym przez UE podczas francuskiej prezydencji w grudniu 2008 r. oraz o Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która odbyła się w Paryżu w 2015 r. Polityka klimatyczna, czy raczej energetyczno-klimatyczna, jest ważnym elementem wizerunku Francji jako państwa przywiązanego do trwałego i zrównoważonego rozwoju, nawet jeśli często służy ona do promocji francuskich technologii, np. w sektorze cywilnej energetyki jądrowej. Z tego względu zasługuje na bardziej szczegółową analizę.

Druga uwaga ma charakter metodologiczny i dotyczy tego, gdzie na poziomie analitycznym przebiega granica pomiędzy polityką zagraniczną a polityką wewnętrzną. Obie te sfery są ze sobą ściśle powiązane i stąd pojawia się pytanie, w jakim stopniu w rozważaniach na temat polityki zewnętrznej należy uwzględniać jej wewnętrzne uwarunkowania i implikacje. Analizując politykę śródziemnomorską Francji, autor tylko w ograniczonym stopniu podejmuje kwestię imigracji z basenu Morza Śródziemnego do Francji i islamskiego terroryzmu[6]. W rozdziale o Rosji właściwie pominięto rosyjską penetrację tego kraju, której najlepszym przykładem był chociażby udział w ostatnich wyborach trzech liczących się kandydatów (Marine Le Pen, François Fillon, Jean-Luc Mélenchon) o otwarcie prorosyjskich sympatiach[7].

Powyższe uwagi nie wpływają bynajmniej na całościową ocenę recenzowanej książki. Jest to z pewnością ważna publikacja w dorobku polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych i cenna lektura dla naukowców, ekspertów, dziennikarzy i studentów interesujących się tą problematyką.

Andrzej Szeptycki

---

[6] Por. np. Gilles Kepel, *Terreur dans l'Hexagone*, Gallimard, Paris 2015.

[7] Por. Nicolas Hénin, *La France russe. Enquête sur les réseaux Poutine*, Fayard, Paris 2016; Cécile Vaissié, *Les réseaux du Kremlin en France*, Les Petits Matins, Paris 2016.

Andrzej Szeptycki – doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.