



CIM  
Advanced Studies

Analiza polityki zagranicznej (znana jako foreign policy analysis, FPA) jest „udzielnym księstwem” w badaniach stosunków międzynarodowych na świecie. Niemniej, literatura z zakresu FPA pozostaje w Polsce wciąż domeną wąskiej grupy specjalistów. Nie znaczy to oczywiście, że temat jest nieznany, tekstów na temat polityk zagranicznych i stosunków międzynarodowych w różnych częściach globu powstaje bardzo dużo. Wskazujemy tu raczej na fakt, iż niewielka ilość prac poświęconych strategiom i działaniom zewnętrznym państw posiada naukowe umocowanie w europejskim dyskursie teoretycznym. Prawdopodobnie dlatego niewiele w polskiej debacie prac odwołujących się do dorobku w tej dziedzinie. Niektórzy mogliby przewrotnie powiedzieć, że do analizy strictly polskiej polityki zagranicznej nie jest potrzebna zachodnia literatura przedmiotu. Być może; co jednak z międzynarodowymi standardami naukowymi i metodami analizowania zjawisk? Co, gdy na polskim gruncie analizuje się relacje międzynarodowe i polityki zagraniczne innych państw niż Polska? Czy ma sens opisywanie zjawisk bez ich wyjaśniania? Na dłuższą metę nie. Spróbujmy więc przyjrzeć się jednej z propozycji analizowania polityki zagranicznej państwa na gruncie SM. Nie będzie to znany na świecie podręcznik „Foreign Policy” pod redakcją tercetu Smith, Hadfield, Dunne (choć nowe wydanie również właśnie pojawiło się na rynku), ale raczej jeden z manifestów teoretycznych zza oceanu. Chodzi o Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy opublikowany niedawno przez Cambridge University Press.

6/2013

Listopad  
2013

## BIUROKRATYCZNA POLITYKA ZAGRANICZNA?

\*\*\*

Tomasz Pawłuszko

\*\*\*

Analiza na podstawie:

Steven Lobell, Norrin  
Ripsman, Jeffrey Taliaferro:  
*Neoclassical Realism, The  
State, and Foreign Policy*

Cambridge University Press  
2009



Centrum Inicjatyw  
Międzynarodowych

ul. Nowowiejska 11/3  
30-052 Kraków

[www.centruminicjatyw.org](http://www.centruminicjatyw.org)  
[kontakt@centruminicjatyw.org](mailto:kontakt@centruminicjatyw.org)

Jak piszą redaktorzy tomu - realizm neoklasyczny to nowe podejście, a książka wypełnia istotną lukę na globalnym rynku. Redaktorom udało się skomponować dobrą obsadę, niezbędną do publikacji opracowania komentowanego na całym świecie. Skomentujmy ją i w Polsce.

Praca jest sytuowana pomiędzy nurtami neorealizmu i realizmu klasycznego (dzielonego dziś na ofensywny i defensywny) jako teoretyczna *via media*. Autorzy zwracają uwagę przede wszystkim na poziomy analizy polityki zagranicznej prezentowane przez dotychczasowe ujęcia. Na jednym biegunie znajdował się stary, tzw. klasyczny realizm, tworzący teorię polityki zagranicznej jako instrumentarium działań państwa w stosunkach międzynarodowych (w ten też sposób analizuje się FPA w Polsce); na drugim - neorealizm - ujmujący politykę zagraniczną z punktu widzenia szerszych układów (systemów) międzynarodowych. Oba ujęcia mają swoje słabości. Model realistyczny ma ogromne trudności z wyjaśnianiem wpływu zmian zewnętrznych na politykę zagraniczną, jest przez to statyczny i reaktywny. Natomiast nowszy model neorealistyczny doprowadza do nadmiernego „umiędzynarodowienia” polityki zagranicznej państwa, tracąc z oczu agendy państwa i uwarunkowania wewnętrzne ich działania. Dlatego tym, czego pozbawiona jest często tradycyjna analiza polityki zagranicznej, jest teoria państwa, stanowiącego przecież zmienną interweniującą pomiędzy zasadami systemowymi a działaniami agend odpowiedzialnych za politykę zagraniczną.

Zdaniem redaktorów tomu należy zaproponować spojrzenie, które wskaże na umykające innym szkołom elementy analizy. Po pierwsze, należy zbadać dlaczego, jak i pod jakimi warunkami struktury państwa wpływają na postępowanie władz oraz ocenę zagrożeń i możliwości w różnych obszarach polityki zagranicznej. Po wtóre, podstawowym przedmiotem badania winno być zatem kontekstualne wykonywanie polityki zagranicznej (Foreign Policy Executive, FPE) i proces kompleksowej identyfikacji zagrożeń (Complex Threat Identification, CTI) dla tej polityki. Realizm neoklasyczny chce badać nie tyle efekty polityki zagranicznej (spotkania, wizyty, ustalenia, traktaty, decyzje), ile proces ich tworzenia w kontekście całej maszyny państwowej.

Drugą nowością realistów neoklasycznych jest socjologiczne rozróżnienie państwa i społeczeństwa, które prowadzi do rozdzielenia *state power* od *national power*. *State power* staje się tu określeniem jakości instytucji państwa a *national power* - zbiorem zasobów, jakimi dysponuje społeczeństwo (a więc nie tylko państwo, ale też inne źródła bogactwa i kapitału, takie jak firmy, poziom technologii, infrastruktura, wykształcenie ludności etc.). Jest to dosyć klarowne: państwo przestaje być tradycyjną kulą bilardową, a analiza jego potęgi przestaje być nużącym podliczaniem zasobów, będących „w posiadaniu” państwa (a *de facto* społeczeństwa, nie licząc zasobów *stricto* militarnych). Autorzy słusznie zauważają, że państwo nie jest autonomiczne względem społeczeństwa, ale stanowi wewnętrzne - i uznawane poza granicami - ramy jego organizacji. Wyciągają z tego jednak inne wnioski, niż wcześniejsi realiści i neorealiści, co pozwala im na wspólne traktowanie zjawisk wewnętrznych i systemowych, które dotąd traktowano rozłącznie.

Taliaferro, Ripsman i Lobell wskazują na podstawowy priorytet realizmu neoklasycznego, czyli badanie agendy polityki zagranicznej. W myśl ich ustaleń, realiści neoklasyczni winni skupić się na odpowiedzi w trzech poniższych obszarach pytań:

#### Polityka oceniania zagrożeń

- Jak działają instytucje i decydenci, jak postrzegają zagrożenia i możliwości?
- Kto może w państwie oceniać zagrożenia międzynarodowe?
- Jak nieporozumienia w państwie na temat oceny spraw zagranicznych wpływają na działanie, jak są rozwiązywane?

### Polityka zmian strategii

- Kto decyduje o odpowiedzi na kryzysy międzynarodowe?
- Jak aktorzy wewnętrzni wpływają na politykę państwa?
- Czy aktorzy krajowi wpływają na zawartość i styl polityki zagranicznej?
- Jacy aktorzy mają wpływ na politykę bezpieczeństwa?
- Jaki jest kształt debaty i pozycja decydentów w niej?
- Jak władze reagują na innowacje w innych państwach?

### Polityka zasobów, mobilizacja i implementacja

- Jak państwo mobilizuje zasoby w celu prowadzenia wybranej polityki?
- Co decyduje o skuteczności w sporach pomiędzy państwem a społeczeństwem?

*Źródło: J. Taliaferro, S. Lobell, N. Ripsman, s. 31-32.*

Widzimy powyżej jak ważnym narzędziem jest stawianie pytań w rekonstruowaniu czegokolwiek. Pamiętajmy, że badamy zazwyczaj tylko przeszłość, której znaczenie rekonstruujemy, przyszłość bowiem jeszcze nie nastąpiła (badaniem przyszłości zajmuje się zresztą prognozowanie SM i futurologia). Pytania wskazują na agendę badań realistów neoklasycznych, dla których priorytetem jest rozpoznawanie procesów decyzyjnych, stanowiących węzeł łączący płynnie kwestie wewnętrzne i ich postrzeganie, z otoczeniem zewnętrznym i jego postrzeganiem.

W związku z tym sytuacją najlepiej odzwierciedlającą aspiracje nowego modelu FPA według realizmu neoklasycznego jest moment, w którym badacz jest w stanie zidentyfikować zarówno zagrożenia polityki zagranicznej, jak i proces decyzyjny uruchomiony w państwie w celu wytworzenia polityki odpowiedniej dla postrzeganego zagrożenia. Co ważne, niezależnie od tego czy jest to zagrożenie wewnętrzne czy zewnętrzne (por. s. 277-287).

Użyteczność narzędzi FPA zaproponowanych przez szkołę realizmu neoklasycznego odpowiada formułowanym już na polskim gruncie wizjom biurokratycznego paradygmatu polityki zagranicznej, ale stanowi cenne uzupełnienie tego podejścia o kontekst międzynarodowy. W skali zaś globalnej realizm neoklasyczny zadziwia jako próba włączenia do głównego dyskursu elementów postulowanych przez konstruktywizm (państwo jako instytucja społeczna, kontekstualność polityki zagranicznej). Zasoby niematerialne przestają być dodatkiem *ex post* do badań potencjału polityki zagranicznej państwa, ale pojawiają się już na początku analizy.

Z praktycznych obszarów zastosowania argumentów neoklasycznego FPA można wymienić:

- analiza wystąpień msz
- propozycje strategii makroregionalnych
- ekspertyzacja polityki zagranicznej
- monitorowanie strategii innych państw
- dyskurs wokół celów polityki zagranicznej (np. pomiędzy akademią a decydentami)
- polityka zagraniczna jako element struktury zarządzania publicznego

Podejście neoklasyczne z pewnością posiada istotny walor dydaktyczny - prostotę i zakorzenienie w znanych już teoriach realizmu politycznego. Jego słabością pozostaje jednak niedookreślony charakter, czyli konieczne we współczesnej debacie eksperckiej odniesienie do innych teorii i metod poznawania rzeczywistości (rzecz niezbędna w zachodnim dyskursie naukowym, osobliwie anglojęzycznym i niemieckojęzycznym). Możemy jednak spodziewać się, iż prace zappełniające powyższą lukę powstaną już niedługo.